Canada Mortgage and Housing Corporation
Société canadienne d'hypothèques et de logement

National Housing Act Mortgage Loan Insurance

A background document on options for the future

May 1986

Canada

CONTENTS

		Page
I	INTRODUCTION	1
II	THE ISSUES	2
	1) Equal Access Objective	2
	2) Supporting Government Initiatives	4
	3) Trade-Offs and Priorities	5
III	CONSULTATION OPTIONS	7
	1) Government Expenditure	7
	2) Enhancing Cross-Subsidization Potential	8
	3) Reducing Overall Risk Exposure	9
	4) Portfolio Insurance	11
IV	CONCLUSION	12
V	THE CONSULTATION PROCESS	13

APPENDICES

1) Executive Summary of Evaluation of the Public Mortgage Loan Insurance Program

2) Synopsis of the Nielsen Task Force Report regarding Public Mortgage Insurance

3) Synopsis of the February 26, 1986 Federal Budget Concerns regarding Loan Guarantees and Contingent Liabilities

4) Evolution of Mortgage Loan Insurance

5) A Statistical Profile of Mortgage Lending and Borrowing in Canada

****

I INTRODUCTION

The Housing Consultation Paper of January, 1985 questioned the role of the federal government in the mortgage market. The Consultation Paper asked Canadians whether access to home ownership and the production of rental housing should remain as objectives of government housing policy and if so, whether those objectives could be achieved solely through public mortgage loan insurance and more suitable mortgage instruments or required direct expenditures.

The general view during the housing consultation maintained that access to home ownership and the production of rental housing must remain national housing policy concerns. However, most who expressed that view advised against spending programs. A majority favoured the continuation of NHA mortgage insurance as the primary means to ensure equal access to high-ratio loans in all parts of Canada. As well, they supported measures to secure confidence in mortgage financing such as the reappearance of long-term fixed-rate money.

These views were echoed in a report of market housing issues accepted and endorsed by federal and provincial housing ministers in their 1985 Conference in Calgary. In the report, provinces noted that NHA insurance has assisted many home purchasers and rental developers. Provinces also emphasized that equal access to loan insurance geographically and at reasonable rates are essential to the orderly operation of the housing market.

This consultative review of the federal government's role in the mortgage market culminated in the decision to continue the provision of NHA mortgage insurance and to introduce mortgage-backed securities. These measures formed an integral part of the new national housing policy directions announced by the federal government last December.

With an agreed foundation on which to build, the purpose of this document is to complete the consultative review. Through this document and the discussions which will follow, Canada Mortgage and Housing Corporation wishes to seek advice and ideas from Canadians on the operating approach and program design which would best enable NHA mortgage insurance to meet its public policy objectives, and to reflect this public input in policy recommendations to the Honourable Bill McKnight, Minister responsible for CMHC and to the federal government.

Additionally, there are three recent developments (See Appendix I, II, III) which necessitate the furtherance of consultation.

First, the recently completed evaluation study of the NHA mortgage loan insurance program by CMHC identified several major problems in the program and the policy issues related to them.

Second, the release of the study team report on housing in connection with the Task Force on Program Review, commonly referred to as the Nielsen Task Force, outlined a number of options for change in the operation of public mortgage insurance.

Third, the federal budget of February 26, 1986 expressed concerns in respect of the impact of loan guarantees and other contingent liabilities on the government's budgetary deficit and expenditure management.

II THE ISSUES

1) Equal Access Objective

Defining Equal Access

Equal access to high-ratio financing can be defined in many ways. It can be defined as all borrowers who are prepared to pay the premium in connection with the risk involved will be equally able to obtain a high-ratio loan. Under this definition, NHA premiums would be set at rates commensurate with risk, and the role of public loan insurance is to ensure that borrowers everywhere are served. Thus, the added value of a public insurer would be to fill in credit gaps caused by the absence of its private sector counterpart in some sub-markets or activities.

At the other extreme, equal access can be taken to mean universal entitlement whereby all borrowers would pay the same premium regardless of the risk involved whether or not the latter is homogeneous and claim probabilities can be reasonably predicted based on known risk indicators. Some of these risk indicators are market related, such as high rental vacancy rates or overheated house prices. Others are at the individual borrower level and they include high loan-to-value ratio and high debt service ratio. In this respect, the public policy purpose of NHA insurance would be to ensure high-risk borrowers are not priced out of the market.

These two views represent the end points of a continuum ranging from totally committing the NHA loan insurance program to attaining public policy objectives to totally separating them from the program.

Historical Evolution

The initial design of NHA mortgage insurance in 1954 was geared largely to universal entitlement. But when massive claim losses were experienced in 1979 and 1980, the federal government explicitly directed CMHC to move away from the concept of universal entitlement and toward a system of risk related pricing. In 1982, the program began to categorize default risk and charge a corresponding premium on the basis of loan-to-lending value, tenure (freehold, condominium, rental), type (new housing, existing housing, non-residential) and mortgage instrument (EPM, VRM). Additionally, a policy was put in place to reduce the maximum loan-to-lending ratio by 5 points to 85 per cent for markets with overheated house prices.

Some Considerations

The CMHC evaluation study noted that today's program design still achieves equal access in several respects. NHA application fees and insurance premiums are geographically invariant. This is so even though the cost of initiating a loan is proportional to the proximity of the nearest CMHC office and default risk is not the same everywhere. Because of the concern over pricing rental loans and loans in remote centres and resource towns out of the affordable range, these loans have been insured under the NHA at less than adequate premiums.

If zero cost is an important program parameter, then maintaining equal access in the present manner implies that the pricing of NHA insurance needs to be based on cross-subsidizing between favourable and unfavourable economic periods in order to ensure premium stability over time and also between high and low risks in order to ensure ease of access to loan insurance by all mortgage borrowers. However, cross-subsidizing as well implies a more difficult environment for private mortgage insurance operating in those sub-markets or activities which the federal government wishes to subsidize.

The study team report on housing submitted to the Task Force on Program Review noted that if the NHA insurance program moves totally to a system of charging premiums commensurate with risk, there would be no reason to maintain a public insurer except to foster some competition in the mortgage insurance market which would otherwise be monopolized by a single private company today. The report concluded that retaining geographically invariant fees and premiums are sufficient to ensure equal access.

2) Supporting Government Initiatives

Historical Role

NHA insurance has had a history of being called upon to support other direct housing expenditure programs (AHOP, ARP, CHOSP, CRSP); to facilitate the appearance of innovative mortgage instruments (GPM, VRM, MBS, ILM); to lever private sector funds to finance social housing initiatives (Section 56.1 programs); and to enhance housing quality (NHA building standards and housing quality).

The CMHC evaluation study found that NHA insurance has been relatively successful in pursuing additional program goals. Nevertheless, their attainment has on several occasions also resulted in related default and loss levels which proved to be inconsistent with the insurance premiums being charged. Because of the employment objectives associated with AHOP and ARP, these programs in the course of maximizing job creation also led to considerable over-production of housing in certain market areas and, as a result, unexpectedly high rates of default and claim losses. AHOP and ARP premium deficiency account for 60 per cent of the cumulative losses recorded by the program to-date. In the case of facilitating innovations, the latest estimates indicate that past GPM loans were made with inadequate premiums.

Despite a long history of supporting other federal housing initiatives and facilitating innovations, few mentioned this role of NHA insurance in the housing consultation. The study team on housing recommended to the Nielsen Task Force that the program be allowed to retain a mix of objectives.

Addressing Excessive Default Risk

The AHOP, ARP and GPM experience raises the issue of the excessive default risk involved in supporting other government initiatives and the manner in which it is to be resolved. A number of chocies are available.

First, the excessive risk can be addressed by levying the expected break-even premiums. However, this may not be practical as the lack of prior experience means large error margins in the pricing of any new programs or innovations. Furthermore, even if accurate forecasting is possible, imposing the appropriate premium surcharges will risk defeating the very purpose of the programs which NHA insurance seeks to support.

Second, the federal government can reimburse the insurer for the expected premium deficiencies upfront or assist borrowers in paying the premium surcharges directly. This approach would

allow private mortgage insurance to support government initiatives just as effectively as a public insurer, but it would conflict with the government's deficit reduction program.

Third, the excessive risk is not priced. This approach is premised on the notion that excessive risk is not the result of a built-in program flaw, but occurs only under adverse economic conditions. Since it is contingent and not structural risk, addressing it as it occurs is more desirable than taking actions in anticipation of its occurrence. This was the approach chosen by the federal government in compensating the Mortgage Insurance Fund for the excessive AHOP and ARP losses.

Fourth, the excessive risk and, as a result, the premium deficiency can be recovered as they occur by successive across the board increases in insurance premiums. This means that all future NHA borrowers will be made responsible for the losses generated by past government initiatives.

Constraints on Program Design

Support for other government initiatives may inadvertently impose constraints on the design of NHA insurance. The most important example is the mortgage-backed securities program. The latter is aimed at developing long-term fixed interest rate mortgages and is one of the components of the recently announced new housing directions.

A critical requirement for the acceptance of MBS is the full government guarantee of timely payments against delinquency. However, a similar full government guarantee of principal against default, such as presently provided by NHA insurance, is equally essential. Thus, the forging ahead of the MBS program also implies not having at the same time those alternative NHA insurance designs which will make MBS less attractive as an investment in the marketplace. They include limitation of liability and renewable term insurance.

3) Trade-Offs and Priorities

Operating Constraints

There are two potential operating constraints for the NHA insurance program. They are to deliver NHA insurance in a manner which will represent zero cost to the federal government and which will not unduly prejudice private sector loan insurance. These two constraints may or may not be factors in the operation of public mortgage insurance, depending on policy emphases and economic conditions.

If NHA insurance carries strong public policy emphases, then program objectives and operating constraints may not always be in harmony. Under favourable economic conditions, such as for the first 25 years of the operation of NHA insurance when there were few defaults, the achievement of the public policy objectives can be obtained without either compromising the zero cost constraint or putting private sector mortgage insurance at a competitive disadvantage. Nevertheless, under adverse economic conditions, such as over the past several years with defaults on the rise, objectives and constraints cannot be simultaneously met and trade-offs between them will consequently occur.

Conversely, if NHA insurance has little or no public policy purposes, then the program can almost always be operated within constraints and there will not be any trade-offs irrespective of the prevailing economic conditions. This is because zero cost will be paramount and the public insurer will be philosophically identical to its private sector counterpart.

Present Priorities

As a result of increasing defaults and claim losses, NHA insurance has since 1982 abandoned the flat premium regime in favour of a system of charging premium commensurate with risk and tightened underwriting standards. In 1985, premiums and fees were raised. These measures have enabled the Mortgage Insurance Fund to re-establish overall break-even operations in home ownership loans, and have enabled the private mortgage insurer to adjust its fees and premiums accordingly as NHA is the price leader in the market.

Nonetheless, trade-offs have been involved. Differential premiums, on the basis of risk assessment at the individual borrower and market levels but not geographically, have created more difficult access to mortgage financing by those borrowers deemed to be high-risk. In addition, higher fees and premiums and more stringent insurance criteria have also reduced overall access. Minimum downpayment was raised from 5 to 10 per cent in 1983. Prior to the increase, nearly 60 per cent of NHA home-buyers were able to obtain NHA financing with less than a 10 per cent downpayment.

While it is clear that the priority in the case of home ownership loans has shifted to meeting the zero cost constraint and to competing more fairly with private mortgage insurance, the priority in rental loans and loans in resource towns and remote centres has continued to be housing concerns. Thus, in spite of recent premium increases, rental premiums are still deficient by 100 per cent; and notwithstanding company guarantees against large lay-offs or plant closures, insurance risks in resource

towns are still higher than those in non-resource centres.

The trade-offs in subsidizing rental and resource town premiums are the complexity that subsidization adds to operating public mortgage insurance at zero cost and the permanent crowding out of private sector presence in those two areas.

Future Priorities

Operating public mortgage insurance on a full cost recovery basis and enabling the private sector to compete fairly received particular emphasis during the housing consultation, in the federal/provincial discussions, and in the Nielsen Task Force's study team report on housing. However, the issue of policy priorities when trade-offs between achieving objectives and meeting constraints occur was not addressed.

III CONSULTATION OPTIONS

Cross-subsidization has been the basic operating approach of NHA insurance since its inception. It is premised on the notion that since the Mortgage Insurance Fund is not required to pay taxes or to generate profits, there is some scope for redirecting profits from normal risk loans to compensate for premium deficiencies in high risk loans. Also, since the Fund can operate with a long time-horizon as it is not subject to any capitalization rules, it can redirect premium surpluses in normal economic periods to compensate for underwriting losses in adverse economic times.

The potential to meet the zero cost constraint through cross-subsidization depends critically on the ability of NHA loan insurance to compete with its private sector counterpart for and to achieve a deep penetration in the low risk sub-market. This was one of the rationale behind the expansion of NHA insurance into the less risky high-priced home ownership and existing rental loans in 1979.

However, the CMHC evaluation study found that cream-skimming of low risk loans by private mortgage insurance and the ability of some borrowers to employ uninsured junior financing to bypass the legal requirement to obtain mortgage insurance have inhibited cross-subsidization. While it may not be possible to neutralize them directly, they can be compensated for indirectly. Some of the options will be discussed next.

1) Government Expenditure

The simplest option is to seek recognition from the federal

government that there is always a cost in pursuing public policy objectives and for that reason, some formal mechanisms to allow the Mortgage Insurance Fund to recover losses from the federal treasury is necessary.

Under this option, NHA insurance will become an implicit government expenditure program, similar to other federal loan guarantees. An important consequence would be the subjugation of the program to the principle of directing subsidies to those who need help the most. In the presence of private mortgage insurance, targetting implies refocussing NHA insurance on those borrowers whom the private sector is unable or unwilling to serve in a manner that is deemed socially acceptable. In the context of today's conditions, the target group would probably include first-time buyers, new rental construction, and borrowers in resource, rural and remote areas.

The cost of conducting NHA insurance as an expenditure measure depends on the size and the risk characteristics of the target groups, the precise program parameters as well as the prevailing economic conditions. In the face of fiscal restraint, the appropriateness of this option involves making a value judgement between a public mortgage insurance program funded in part by all taxpayers and one based on the principle of user-pay and funded strictly by NHA borrowers.

2) Enhancing Cross-Subsidization Potential

As in the case of expanding NHA insurance into high-priced home ownership and existing rental loans, new cross-subsidization opportunities can be sought.

The key to generating new demand for NHA insurance lies in tapping those low-ratio (below 75 per cent loan-to-lending value) and thus low-risk borrowers who normally would not be required to purchase mortgage loan insurance. In the past several years, those who obtained NHA financing with downpayments in excess of 25 per cent accounted for only one in every ten NHA borrowers. In 1985, the proportion was negligible.

To open up this low-risk segment of the mortgage insurance market, the price of the enabling insurance product would have to be kept low so as to encourage mortgage lenders to opt for coverage "just in case" even though they typically do not expect low-ratio mortgages to go into default. The latter is particularly relevant to mortgages in Alberta as legislation in that province does not offer lenders the covenant of the borrower as additional security on a mortgage.

Since low-ratio loans are less risky, neither 100 per cent protection nor full coverage over the life of the mortgage appear to be necessary. As well, to be consistent with the requirement for low premiums, limited liability and renewable term insurance are more appropriate and likely to be sufficient.

Another source of low-risk loans is existing conventional mortgages. Through NHA insurance, they can be transformed into NHA mortgages for the purpose of packaging into mortgage-backed securities. Apart from enhancing cross-subsidization, an added benefit is the potential of increasing the mortgage pool eligible for the MBS program by up to 250 per cent, as presently NHA loans account for less than 30 per cent of all mortgages outstanding.

3) Reducing Overall Risk Exposure

The Nielsen Task Force's study team report on housing recommended reducing risk exposure as a means to ensure meeting the zero cost constraint in the face of limited potential in cross-subsidization. The key recommended measures are:

- replace the present 100 per cent full coverage under the NHA with a deductible or limitation of liability;
- replace the existing coverage over the life of the loan for one up-front premium with term coverage subject to varying premiums on subsequent renewals; and
- replace the present policy of settling the whole claim in cash with a cash settlement for eligible expenses and an income stream matching the flow of payments lenders would have received had default not occurred.

Limitation of Liability or A Deductible

The limitation of liability gives the insurer the option of either paying 100 per cent of the claim amount and taking ownership of the property, or paying a percentage of the claim amount and allowing the claimant to retain ownership. Thus, it would put an upper limit on claim losses and lessen the insurer's involvement in holding, operating and disposing foreclosed real estate. The presence of residual default risk will in turn give lenders some added incentives to contain claim losses.

A deductible will reduce risk exposure to the insurer in an opposite way. In contrast to the limitation of liability, the residual risk in excess of the deductible amount is borne by the insurer. Since the lender has to absorb a certain percentage of the claim amount in each default, it will be more diligent in conducting loan assessement and in preventing claims.

The Department of Insurance requires the limitation of liability in private mortgage insurance policies. It has been suggested that the threat of partial claim settlement in private policies vis-a-vis the certainty of full claim settlement under the NHA is a source of competitive imbalance between public and private loan insurance.

However, lenders may react to the limitation of liability or a deductible by imposing interest rate surcharges or more stringent lending terms, such as requiring higher downpayment and these protective measures would adversely impact some borrowers. The borrowers likely to be adversely affected include those with minimum downpayment, those living in resource towns, rural and remote areas, and rental investors.

Renewable Term Insurance

Renewable term insurance would give the Mortgage Insurance Fund flexibility to adjust premiums according to changing default and loss experience. This would lessen the inherent risk of over-pricing or under-pricing mortgage insurance in establishing up-front premiums over the life of mortgages. Therefore, renewable term insurance would also make meeting the zero cost constraint more certain.

NHA loan insurance is one of the few isolated examples where insurance is provided to cover a risk which varies in relation to the prevailing economic conditions at premium rates which assume that default risk in aggregate is time invariant and that therefore whole life insurance is appropriate. Private mortgage insurance offers renewable term insurance and it maintains that term policies can only be firmly established in the absence of the competing whole life insurance under the NHA.

The varying premium feature would grant to borrowers the privilege of opting out at subsequent insurance renewals if they can persuade their lender to reconsider them as low risk. The change in status from high risk to low risk could be due to loan pre-payments which have the effect of lowering the loan-to-value ratio, or to price appreciation since loan origination which would reduce high-ratio loans to low-ratio. The attrition of low risk borrowers would make risk pooling more difficult and, for that reason, those renewing (typically high risk borrowers by corollary) would pay successively higher premiums.

Under the present whole life insurance, borrowers pay an up-front premium over the loan amortization. Under renewable term insurance, and assuming no change in default risk over time, they pay a larger proportion of the equivalent premium in the first 5 to 7 years when the risk of default is the highest. This

front-end loading of insurance cost would make mortgage financing less affordable in the early years. When the economy and thus default risk is volatile, renewable term insurance would create more uncertainty for borrowers in addition to interest rate risk at mortgage renewal.

If ex post facto low risk borrowers are allowed to opt out, say, in times of rapid house price appreciation, then mortgage lenders will be unprotected if house prices subsequently decline. Those who cannot opt out would have to compensate for those who can in order to neutralize the negative effect of adverse selection on the risk pool. This means that those borrowing in stable markets and those who cannot make mortgage pre-payments would be required to pay more to obtain high-ratio financing.

Debenture Settlement

Debenture settlement is a technique to avoid disposing foreclosed real estate in soft market conditions. In lieu of settling the whole claim in cash, it provides lenders a cash settlement for eligible expenses and a debenture matching the flow of payments the lender would have received had default not occurred. The payment stream would continue until the property can be resold at a price favourable to the Mortgage Insurance Fund to settle the remaining mortgage outstanding.

When the real estate market is soft, the ability to settle claims with a debenture rather than cash avoids taking losses on disposing foreclosed properties and minimizes liquidity problems. The flexibility to hold real estate off the market in soft conditions also avoids further depressing house prices and benefits existing homeowners. While lenders will not be made materially worse off, debenture settlement means correspondingly less flexibility to them in redploying the cash that they would otherwise receive under the present NHA practice.

4) Portfolio Insurance

The purpose of mortgage insurance is to enable borrowers to obtain high-ratio financing at prime interest rates and, at the same time, to protect the lenders against any losses from making these inherently riskier loans. Since both parties benefit from mortgage insurance, the premium involved can be charged to the borrower (in recognition of the high-ratio loan obtained), to the lender (in recognition of the protection received), or to both (in recognition of the mutuality of benefit). The present system under the NHA requires the borrower to pay the insurance premium involved.

Alternatively, the payment of insurance premium can be shifted to the lender. This would produce a NHA loan insurance program which, in practice, can be made similar to the federal deposit insurance scheme administered by the Canada Deposit Insurance Corporation. The enabling restructuring to the NHA program would entail insuring high-ratio loans at the portfolio level and collecting from approved mortgage lenders annual premiums which reflect the amount of insured loans outstanding and the type of coverage, and which would be sufficient to enable the Mortgage Insurance Fund to be self-sufficient.

IV CONCLUSION

Because of the supportive economic environment, CMHC was able to provide mortgage insurance to the public at favourable terms and conditions for some 20 to 25 years without, involving government money or risking putting private sector mortgage insurance at a competitive disadvantge. That came to an abrupt end in the late 1970s when economic conditions and thus mortgage risk became volatile, and when the Corporation began to take steps to address the deficit problems faced by the Mortgage Insurance Fund.

At this juncture in the evolution of NHA loan insurance, the main challenge in charting a long-term course for the program is to seek an appropriate balance between those public policy goals the program ought to achieve and those public policy goals the program could realistically achieve in the face of constraints. This involves addressing the following issues:

- How far should NHA insurance go in supporting access to home ownership and rental construction, in ensuring equal access to high-ratio financing, and in fostering fair public/private competition in the mortgage loan insurance market?

- Should NHA insurance continue to be used to support other government housing initiatives or to facilitate innovations in the mortgage market? If so, and to the extent that excessive default risks are involved, how should they be dealt with?

- Considering that mortgage risks vary considerably by type of insurance, by region, and across time; should NHA loan insurance pursue break-even operations for each line of activity or in aggregate and over the short-run or in the long-run?

Depending on the answers, NHA loan insurance can be restructured in a number of ways, each of which reflects specific policy emphasis and compromise and each of which generates different impacts and implications. Some of the options, which are not necessarily mutually exclusive and can be combined to form an optimal working model, include:

- o Conduct NHA insurance as a quasi-expenditure program to be funded only partly by NHA borrowers.
- o Conduct NHA insurance on the basis of user-pay and pursue program self-sufficiency through enhancing the potential for cross-subsidization.
- o Conduct NHA insurance on the basis of user-pay and pursue program self-sufficiency through reducing the risk exposure to the Mortgage Insurance Fund.
- o Conduct NHA insurance on the basis of user-pay and pursue program self-sufficiency through risk-sharing with mortgage lenders.

This document raises a number of important questions faced by the Corporation in formulating policy recommendations to the federal government. In most cases, there are no clear cut answers and, because of that, some of the factors which need to be taken into consideration are presented. This document also outlines several options with a view to illustrating to Canadians the range of possibilities available to decision makers.

V THE CONSULTATION PROCESS

This background document represents a formal invitation by Canada Mortgage and Housing Corporation to groups and individuals to participate in the consultation process. Those wishing to do so are encouraged to submit their briefs to Mr. George Anderson, President, Canada Mortgage and Housing Corporation, 682 Montreal Road, Ottawa, K1A 0P7, by May 31, 1986.

In addition, CMHC will engage in direct consultation. Since any changes to NHA loan insurance will impact lenders and private sector mortgage insurance, their views are particularly important. As a result, CMHC intends to approach the Canadian Bankers' Association, the Trust Companies Association, the Mortgage Insurance Company of Canada, the Canadian Cooperative Credit Society, the Federation des Caisses Populaires Desjardins, the Investment Dealers' Association and Canadian Health and Life Association.

Public mortgage insurance has served Canadian borrowers well in the last 30 or so years. Their concerns are represented by a number of organizations. They include the Consumers' Association of Canada and representative bodies that play major roles in meeting the housing needs of Canadians such as the Federation of Canadian Municipalities and the Canadian Association of Housing and Renewal Officials. Other groups are interested in the social or economic aspects of housing. Their expertise, such as that offered by the Economic Council of Canada, will be sought.

Maintaining an adequate supply of mortgage funds is critical to the residential construction and real estate industries. Home builders and real estate agents liaise between mortgage lenders and borrowers. Thus, a consultative review of public mortgage loan insurance in the absence of their inputs would be not complete or balanced. It is expected that Association provinciale des constructeurs d'habitation du Quebec, the Canadian Home Builders' Association, the Canadian Institute of Public Real Estate Companies, the Canadian Manufactured Housing Institute, the Canadian Real Estate Association and the Urban Development Institute Canada will make important contributions to the discussions.

While NHA mortgage loan insurance is strictly a federal government initiative, provincial and territorial governments in the 1985 Calgary Conference expressed keen interests in assisting the reshaping of the program. Therefore, they will be contacted upon the release of this background document. Provincial mortgage loan insurance similar to the federal NHA scheme is available in Alberta. As well, there is a subsidized second mortgage program targetted to first-time home-buyers in British Columbia which provides an alternative to insured high-ratio financing in that province. Saskatchewan proposed in its recent budget a program to assist first-time home-buyers in the form of $3,000 grants. The provincial governments are expected to be active participants in the consultation process.

The views of provincial and territorial governments and various interest groups and organizations contributed immeasurably to last year's process of redefining the role of the federal government in housing and the redesigning of federal policy instruments in discharging that role. There is every expectation that the consultation of the coming weeks will bear equally productive results.

APPENDIX I

EVALUATION OF THE PUBLIC MORTGAGE LOAN INSURANCE PROGRAM

EXECUTIVE SUMMARY

EVALUATION OF THE PUBLIC MORTGAGE LOAN INSURANCE PROGRAM

EXECUTIVE SUMMARY

- The NHA Mortgage Loan Insurance Program was introduced in 1954, to ensure that the liberalization of mortgage terms achieved under the previous Joint Loan Program (1935) would be maintained. This means that the original objective of the program was that of ensuring that people in all parts of the country have access to high-ratio mortgages under the best possible terms and conditions, including the lowest possible interest rate.

- Mortgage financing provided to borrowers under the NHA mortgage insurance program is meant to be financed with the use of private funds and provided on a self-sufficient basis rather than through the direct provision of public funds at subsidized interest rates as was the case under the Joint Loan Program.

- The parameters and features of the 1954 NHA Mortgage Loan Insurance Program were well-designed and consistent in terms of achieving the program's primary objective of ensuring that borrowers in all parts of the country obtain high-ratio mortgages under the best possible terms and conditions including the lowest possible interest rate, facilitated through the use of private funds.

- On the demand side, the NHA Mortgage Insurance Program provided borrowers with access to high-ratio mortgage loans and a statutory right to a 25 year term mortgage.

- On the supply side, the program was designed to entice financial institutions and private investors to channel funds into the housing market and thereby eliminate the need for public funds by: (i) making the NHA mortgage as attractive as possible by providing full protection against default, (ii) devising a format that is administratively simple by charging one upfront insurance fee and settling claims in cash, and (iii) creating facilities in the form of inspection and appraisal services in order to ease mortgage origination for the chartered banks which, subsequent to the 1954 amendment to the Bank Act, were allowed to make NHA loans.

- The evaluation of public mortgage insurance was conducted in order to examine the role of government in this market in light of current and prospective conditions, and to ascertain the extent to which the program has achieved its objectives. In addition, the program's impact upon the quality of housing and the causes and sources of MIF losses have been investigated. In light of the findings resulting from the analyses which were

undertaken as part of the evaluation, a number of alternatives have been examined in an effort to identify potential methods that the government can use to meet its objectives in the mortgage insurance market.

- The major conclusions of the Evaluation Study are as follows:

Program Rationale

- During the past 30 years, NHA mortgage loan insurance has undergone significant changes. For example, the program used to be targetted to new modest cost homeownership and rental units. In recent years, the targetting of the program has ceased. Similarly, premiums and fees have recently been modified to be reflective of the risks and costs involved. One implication is that first-time home buyers with small downpayments now pay considerably more for mortgage insurance than people in similar circumstances a few years ago.

- Because NHA mortgage insurance has undergone several changes over the past 30 years, and given that it has been used for a variety of purposes that were not included in the list of policy justifications when it was introduced, the objectives and mandate of the program have become increasingly unclear and ambiguous over time.

- Based on the way in which the program is operated now, its objective can be interpreted in two ways depending on which program parameters one looks at. On the one hand, given the fact that premiums are geographically invariant, one can argue that the program is a housing measure aimed at facilitating access to homeownership and the production of rental housing in all parts of the country. However, because premiums vary with the loan-to-value ratio and for example, because premium surcharges are imposed for graduated payment mortgages or for condominium as opposed to regular homeownership, the program seems to be pursuing the objective of ensuring that mortgage funds are available as a price commensurate with risk.

- The fact that CMHC charges geographically invariant premiums coupled with the constraint that the program be operated at zero cost, suggest that the government pursues a mixture of economic efficiency and social equity objectives in mortgage insurance. The zero cost constraint itself implies that a key objective of the government consists of ensuring that the <u>proper amount of resources</u> is allocated to the housing sector - thereby counteracting the adverse impact of the 75 per cent loan-to-value regulation. On the other hand, the fact that premiums and fees are geographically invariant suggest that an important

program objective must consist of ensuring equal access to high ratio mortgages by subsidizing mortgage insurance in high-risk markets such as one industry towns and resource towns, and in remote areas where the cost of initiating the insurance is high.

- Charging geographically invariant premiums has a number of important implications. The first implication is that given the constraint of zero cost, it follows that cross-subsidization must be an essential element in the operation of the program. This means that CMHC must earn sufficient profits from insuring loans in low-risk markets to cover the cost of subsidizing borrowers in high-risk markets.

- The second implication concerns the program's other constraint of providing fair competition to private insurance. By closing the door to private insurance in the subsidized markets, geographically invariant premiums obviously reduce the scope for private insurance.

- The third implication of charging flat premiums and fees across markets is the resultant exposure of the government to the private sector assuming only low-risk activity, thereby hindering the program's ability to operate on a self-sufficient basis.

- Finally, for the program to be financially self-sufficient through cross-subsidization, CMHC requires a large share of the low risk market. This largely rules out the private sector from assuming a large presence in the mortgage insurance market. In addition, NHA insurance has in the past been used by the government to meet a multitude of public policy objectives (such as enhancing the quality of housing and supporting economic stabilization policies). Their pursuit and attainment today through the provision of public mortgage insurance requires that CMHC dominate the market, which again is not compatible with the program's constraint of providing fair competition to private insurers.

Objectives Achievement

- The primary historical objective of NHA mortgage insurance has been to ensure that borrowers in all parts of the country have access to high-ratio mortgages under the best possible terms and conditions, including the lowest possible interest rate.

- However, in pursuing this objective, CMHC is subject to meeting three program constraints. These are:

  (i) that the mortgage funds be provided by private lenders;

(ii) the program be operated at zero cost to the government;
(iii) that CMHC offer mortgage insurance in competition with the private sector (after 1970).

Central Objective: **Best possible borrowing terms and conditions.**

- During its early years, NHA insurance was operated in such a way that borrowers were enabled to obtain mortgage financing at terms at least as attractive as those under the previous Joint Loan Program. In terms of the interest rate attached to NHA loans, gross-debt-service ratios, loan-to-value ratios, program design changes to periodically increase the NHA maximum loan limits and impact upon first-time home purchasers, the program was successful in liberalizing mortgage terms and thereby in easing access to homeownership.

- The period between 1970 and 1978 was marked by a continuous softening of NHA borrowing terms as recommended by the Hellyer Task Force in 1969, including a reduction in the risk premium by 50 percent. In 1970, the private sector was allowed to insure high-ratio mortgages, and by 1978 MICC (the largest private firm) became the dominant force in this market. Despite the softening of NHA borrowing terms, the growing volume of MICC insurance throughout most markets coupled with MICC's ability to match NHA insurance in terms of borrowing standards reduced significantly the net contribution of NHA insurance in the mortgage insurance market. During much of the 1970s, however, NHA insurance continued to increase access to homeownership housing and to support the production of rental housing through the delivery of the federal government's stimulative AHOP and ARP programs respectively.

- In response to the high levels of claims losses suffered by the MIF since the late 1970s, underwriting standards have become more stringent and the cost of obtaining high-ratio loans has increased in recent years. For example, premiums and application fees have been increased to reflect the risks and costs involved, and NHA-insured loans in excess of 90 percent of property value are no longer available. The program, however, continues to exert a net positive influence upon access to homeownership, particularly in high-risk markets and remote areas; and in supporting the production of rental housing.

Constraint 1: **The funds to be provided by private lenders.**

- Due to market imperfections in the form of the NHA interest rate ceiling, the 6 percent interest ceiling on bank loans and the minimum 25 year term attached to NHA mortgages, the program could not attract sufficient private funds until 1969. Since

1970, government actions to deregulate the financial sector (for example, by removing the NHA interest rate ceiling and reducing the minimum NHA mortgage term to 5 years) precipitated the integration of the mortgage market and the capital market at large, and largely eliminated the chronic shortage of private funds which had been a problem until the late 1960s.

Constraint 2: **The program be operated at no cost to the government.**

- The constraint of zero cost was more than adequately met in the first number of years of the program. In fact, by 1969, the MIF had accumulated a surplus of cash reserves exceeding $250 million. It was in this light that the Hellyer Task Force recommended a reduction in the risk premiums by 50 percent.

- By the late 1970s and early 1980s, the financial situation of the MIF has been reversed. The continued deterioration of economic conditions after the mid-1970s; the effect of insuring high-risk AHOP and ARP loans at inadequate premiums during the 1970s; the severe recession in Alberta which occurred in the early 1980s; and the fact that CMHC, due to public policy objectives, cannot operate the program strictly as a business have all been responsible for the MIF's current actuarial deficit of approximately $790 million.

Constraint 3: **Offering mortgage insurance in competition with the private sector.**

- Following legislative changes made in 1970, private insurance of high-ratio loans formally emerged, and through most of the 1970s served an increasingly large proportion of mortgage borrowers. The existence of two private insurers and the growing private share of the mortgage insurance market prompted the Matthews Report in 1979 to conclude that NHA insurance had been successful in providing a sound environment for insured mortgage lending.

- Although the private sector in mortgage insurance continued to thrive until the late 1970's, NHA insurance is now the dominant supplier of mortgage insurance. The combination of expanding NHA insurance to sub-markets previously served by the private sector (existing rentals and high-priced homeownership), the unexpected rise in privately-insured defaulted loans in Alberta and the subsequent use by MICC (currently the only private mortgage insurer) of Option 'B' (limited liability) as a method of claims settlement explain the dramatic reduction in the private share of the market from approximately 40 percent in 1981 to roughly 15 percent in 1985.

Impact of NHA Insurance on the Quality of Single-Family Housing

- Chapter 5 draws conclusions about the present impact of the mortgage loan insurance program on housing quality. Most of the conclusions are based on the results of a field survey which had limited parameters. The survey compared the quality of houses insured under the National Housing Act to a equivalent group of non-NHA houses. Several indicators of housing quality were defined and 411 houses were surveyed. The sample was gathered in four locations and represented two construction eras: 1975 to 1979 and 1980-1985. Although not all provinces were sampled, the locations were selected to represent the limits of an anticipated continuum of local code sophistication and local market size.

- It was expected that NHA housing would be better than non-NHA housing because Residential Standards requires certain features not required by the National Building Code and NHA housing goes through a regime of CMHC compliance inspection which is not applied to conventional housing. Further, it was expected that the effect on housing quality of NHA lending requirements would be more evident in less-developed housing markets than in more highly developed markets where additional quality assurance mechanisms are present.

- The condition of 17 housing components was used as a proxy for the durability aspect of quality. By this measure it was concluded that housing is generally in very good condition with few repair requirements. There is no clear quality differential between NHA and non-NHA houses on this measure but there is evidence of some NHA superiority in less-developed markets.

- A count of deficiencies on 43 building code compliance items was used as a proxy for the health and safety aspect of quality. This measure gives ambiguous results because NHA and non-NHA houses must comply with different requirements, but a clear temporal trend emerged indicating an improving compliance record for non-NHA houses and a static or deteriorating compliance record for NHA houses.

- There is no evidence of a price differential between NHA and non-NHA houses when size, location, and expenditures on improvements are held constant. Amenities, such as closets and laundry facilities required by Residential Standards, were never found absent from non-NHA houses unless they were removed during renovations.

- The survey results suggest that at present, in less-developed housing markets NHA housing is of marginally better quality but

that for well-developed housing markets (the majority), the fact of NHA insurance does not result in a better built product. The results must not however be interpreted as saying that the quality of Canadian housing has been unaffected by NHA lending requirements, nor that CMHC activities other than the MLI Program, do not significantly affect housing quality.

Alternative Roles for the Government in Mortage Insurance

- Because of the difficulties of achieving self-sufficiency, CMHC has modified the program in the past few years by making premiums more reflective of the risks involved. For example, premiums are now related to the loan-to-value ratio and surcharges are imposed for condominiums and for mortgage instruments such as variable rate mortgages and graduated payment mortgages.

- Because of the evolution of the program towards charging premiums that reflect risk and because of the ambiguity in the objectives of the program, many housing commentators have suggested that government intervention be restricted to ensuring the availability of high-ratio mortages without concern to variations in borrowing terms across the country. This would mean that the program would largely become a capital market measure aimed at correcting imperfections in the functioning of the mortgage market.

- Given the views of these housing commentators, there are two broad policy choices open to the government in mortgage insurance: (i) the government could play a relatively passive role by simply ensuring that the mortgage insurance market works well so that any borrower who is prepared to pay a price commensurate with the risks and costs involved, can obtain the service, or (ii) the government could continue to play an active role in mortgage insurance so as to ensure that people in all parts of the country have equal access to high-ratio mortgages.

- Under the first role, government intervention would be limited to supporting private sector initiative with a view to ensuring that high-ratio mortgages are available in all parts of the country at a competitive price. The best policy prescription under this role would be staged privatization coupled with "optional stacked insurance" or targetted reinsurance. With the introduction of "stacked insurance", CMHC would withdraw from the direct provision of mortgage insurance and offer an insurance product to the lenders that would cover the risk in excess of the degree of protection (option B) offered by private insurance. In this way, CMHC would ensure that high ratio mortgages are available (at a price commensurate with risk) in all parts of the country.

- The implication of this approach would be that people living in low-risk markets such as Toronto would pay considerably less for mortgage insurance than people residing in remote areas, resource towns and most people living in Alberta. Two important concerns with this approach regard (i) the monopolist power given to MICC in the short-run and (ii) whether in the long-term, there would be a sufficient number of private insurers to ensure competitive market results.

- Under the second role, government intervention serves to ensure that borrowers residing in high-risk markets and remote communities have access to high-ratio mortgages under the same terms and conditions as individuals living in low-risk major urban centres such as Montreal or Toronto. If the government were to continue its present role of ensuring equal access to high-ratio mortgages and of supporting rental construction, the present approach based on cross-subsidization is the most appropriate way to achieve those objectives.

- Past experience, however, has shown that conflicts exist between the objective of equal access and the constraints of self-sufficiency and that of providing fair competition. As a result, program changes would be necessary. For example, such changes could take the form of charging higher premiums to existing rentals to cross-subsidize new rentals, providing CMHC with more flexibility in settling claims or taking steps to improve the efficiency of cross-subsidization.

APPENDIX II

SYNOPSIS OF THE NIELSEN TASK FORCE REPORT REGARDING PUBLIC MORTGAGE INSURANCE

SYNOPSIS OF THE NIELSEN TASK FORCE REPORT REGARDING PUBLIC MORTGAGE INSURANCE

Summary of Mortgage Loan Insurance Program Review

The report briefly describes the objectives, legislative authority, program operations, the general environment of mortgage loan insurance, and program options before making recommendations on the future of public mortgage insurance.

The section begins by stating the main objective of the program "...to promote the effective operation of the mortgage market and the housing market by providing leadership in mortgage insurance on a full-recovery basis, while pursuing additional objectives."

The report reviews the operation of the program including budgetary resources and description of CMHC's administration of the MIF. The solvency and liquidity problems of the MIF are discussed at this point.

The Task Force then makes some observations on the market environment of public and private mortgage insurance pointing out the institutional differences between MICC and CMHC (MIF) regarding taxation, Option B settlement, renewable premium structure and market differentiation.

The discussion moves on to other experiences where public and private mortgage insurance operate in concert; and of recently stated objectives of public mortgage insurance including:

a. encouraging an adequate supply of funds to housing;
b. ensuring the availability of loans to sectors that might otherwise be unserviced such as resource towns and the rental sector;
c. promoting innovative mortgage instruments;
d. permitting the implementation of social housing programs;
e. supporting housing maintenance and community standards;
f. permitting greater access to homeownership through lower down-payments; and
g. encouraging the development of the secondary mortgage market to increase the availability of funds.

The report points out that some of these objectives conflict with the constraint of self-sufficiency; that some are now redundant; and that others could be met by the private sector.

The discussion summarizes the argument that to charge premiums commensurate with the risk would price some sectors out of the market; and that some social objectives would be excluded entirely. The counter-argument is to cross-subsidize social objectives through the more viable side of the business. The suggestion of mortgage reinsurance is reviewed noting that public

intervention is only appropriate to meet social objectives; and finally, it is suggested that the private sector may return to profitability upon the emergence of competitive conditions.

The report then summarizes the following policy options:

a. status quo with some improvements to the financial postion of the MIF while maintaining a mix of objectives;
b. redesign the program to operate on a strictly commercial basis through risk related premiums and options for handling social objectives (exclusion, government subsidization or excess-loss provisions); and
c. elimination of public sector mortgage insurance with private sector provision of insurance and reinsurance (for that segment considered uninsurable, CMHC could provide a reinsurance role.)

Recommendations

The task force recommends that public mortgage insurance be retained with the primary objective to provide equal access to mortgage insurance across Canada.

Efforts should be made to maintain a competitive environment for the private sector.

Use of the MIF to promote innovative mortgage instruments should only be done using normal criteria and procedures. If there is a need for extraordinary protection or for demonstration purposes, other measures should be used such as ministerial guarantee.

The financial position of the MIF should be improved in the following manner:

a. treat applicants who assume existing mortgages on the same basis as new applicants;
b. institute a deductible or other mechanism to provide less than full coverage, shifting some of the risk to the lender to encourage more prudent underwriting;
c. settle claims with debentures of matching term and interest rate as the outstanding mortgage balance;
d. make resource companies share the insurance risk;
e. consider changing the premium to a renewable or term basis; and
f. maintain an actuarially sound premium structure except for geographical universality.

APPENDIX III

SYNOPSIS OF THE FEBRUARY 26, 1986 FEDERAL BUDGET CONCERNS REGARDING LOAN GUARANTEES AND CONTINGENT LIABILITIES

SYNOPSIS OF THE FEBRUARY 26, 1986 BUDGET CONCERNS REGARDING LOAN GUARANTEES AND CONTINGENT LIABILITIES

In the papers accompanying the Wilson budget of February 26, 1986 there is concern expressed about loan guarantees and contingent liabilities. This concern arises from the increase in the government's accumulated deficit by $2.7 billion attributable to these liabilities.

The discussion of the government's Expenditure Plan as outlined in the budget calls for consideration of tighter and more effective control over loan guarantees and contingent liabilities as a means of reducing budgetary expenditures. The paper points out that a number of guidelines for loan guarantee proposals have been put in place including the need to satisfy the government of economic viability and the willingness of the lender to share in the risk. Also, recipients of loan guarantees will be charged a fee in recognition of the value conferred by the guarantee.

The discussion of the government's Fiscal Plan outlines in more detail the impact of borrowing and loan guarantees on the outstanding debt of Crown corporations including CMHC. The paper points out that CMHC-insured mortgages are viewed in the market as government-backed financing. When the MIF is considered in this manner, CMHC's proportion of the government's loan guarantees amounts to about eighty percent of the projected total for Fiscal Year 1985-86.

The report reiterates that the borrowing activities of most Crown corporations are intended to be self-financing with general insurance premiums in place to cover expected losses. The proposals for lender risk-sharing is also reiterated stating that the overall intent is to lessen the government's risk in such loan guarantees, to balance risk-sharing among the participants and to encourage businesslike terms in the financing of such proposals.

APPENDIX IV

EVOLUTION OF MORTGAGE LOAN INSURANCE IN CANADA

EVOLUTION OF MORTGAGE LOAN INSURANCE IN CANADA

Mortgage loan insurance in Canada has developed in response to legislation which governs most lending institutions restricting maximum investment in first mortgage loans to a percentage of the appraised value of the mortgaged property. This criteria was originally established at 60 percent of the loan-to-value ratio but has increased over time as described below. These restrictions were primarily designed to protect depositors of financial institutions from undue risks.

The following description presents the key developments in the evolution of mortgage insurance in Canada.

1. The Dominion Housing Act, 1935

The federal government entered into the housing sector and mortgage market for the first time with the Dominion Housing Act of 1935. The government's initiative under this Act was the Joint Loan Program aimed at alleviating pent-up housing demand and stimulating job creation during the economic recovery following the Great Depression of 1930-33.

The Joint Loan Program provided mortgage loans up to 80 percent of the loan-to-value ratio based on a 25/75 percent split between the federal government and financial institutions. The government's 25% share was supplied to lenders at three percent while the lender charged five percent on the total mortgage loan. The government also contracted to share any default losses under the program. The participating lenders were mainly insurance companies, while some trust and loan companies made up the balance.

The terms of the program were modified shortly after its inception further liberalizing the supply of mortgage capital by allowing loans up to 90 percent of loan-to-value ratio.

The program had a nineteen-year life until legislation replaced the Dominion Housing Act with the National Housing Act in 1954.

2. The National Housing Act, 1945

Under the 1954 legislation, mortgage loan insurance for new homes replaced joint lending as the preferred technique to ensure an adequate supply of mortgage funds.

NHA mortgage insurance was based on the U.S. Federal Housing Administration (FHA) insured mortgage program and adapted to the Canadian context. NHA insurance was designed to facilitate high-ratio mortgage financing strictly with private funds on a

self-sufficient basis. This measure eliminated the costly practice of using public funds and of subsidizing the borrower's mortgage interest rate.

Some important features of NHA insurance included maximum loan ceilings; maximum interest rate ceilings; and limitation to new dwellings.

Concurrent with the introduction of public mortgage insurance were important changes to the Bank Act allowing Chartered Banks to enter the residential mortgage market and make NHA-insured loans.

The statutory limit for conventional lending remained at 60 percent loan-to-value ratio until 1961 when it was raised to 66 2/3 percent.

3. The Introduction of Private Mortgage Insurance, 1963

CMHC enjoyed a monopoly until 1963 when it was challenged by the formation of a private concern - Holborough Investments Ltd. and Central Covenants Ltd. (this entity was later renamed MICC Investments Ltd.) Holborough insured high ratio joint loans made by Central Covenants and selected institutional lenders up to 90 percent of the property value.

MICC's strategy was to make high ratio loans on higher priced homes at a time when NHA insurance was limited by stringently regulated maximum loan amounts. The private insurer also extended coverage to existing dwellings which the NHA did not allow until 1966.

Important legislative changes during this period included the 1964 increase to 75 percent loan-to-value level for conventional mortgages and the 1969 removal of an NHA interest rate ceiling.

4. Development of Private Insurers, 1970

In 1970, legislation was introduced which spawned the expansion of the private insurance sector by allowing institutional lenders to invest in mortgages in excess of 75 percent loan-to-value ratio provided that portion above the 75 percent level was insured. Provincial legislation governing insurance companies was also changed to correspond with federal amendments. These changes effectively legitimized high ratio privately insured loans.

These legislative amendments led to the entry of Sovereign Mortgage Insurance Co. into the market in 1972 followed one year later by Insmor Mortgage Insurance Co.

The market remained stable for a five-year period before Insmor

and Sovereign merged in 1978 under the Insmor name. This was followed in 1981 with the merger of the remaining two private entities under the MICC banner. The market has remained stable over the intervening five years with the current mix of one private and one public mortgage insurer.

Some of the important regulatory changes during this period included the 1979 removal of NHA loan maximum ceilings and extension of NHA coverage to existing rental projects.

APPENDIX V

RESIDENTIAL MORTGAGE LENDING IN CANADA

A STATISTICAL PROFILE

RESIDENTIAL MORTGAGE LENDING IN CANADA
A STATISTICAL PROFILE

I MORTGAGE LENDING

Conventional Mortgage Interest Rates

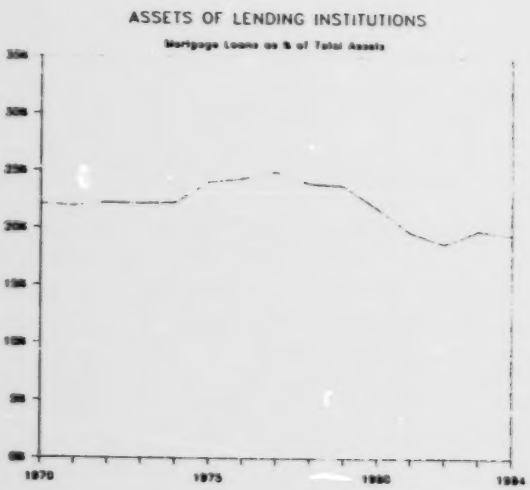
Mortgage interest rates have shown some moderation over the last two years from the peak in late 1981 and appear to be returning to levels of the Seventies. An adequate flow of funds into the mortgage sector and increased competition amongst lenders has led to greater flexibility in the mortgage instrument including development of new types of mortgages and more flexibile terms for borrowers.

Short-term rates are slightly more favourable than five-year rates however, there is adequate flexibilty for borrowers so that renewal does not currently present a problem.

Mortgage Assets as a Percentage of Total Assets of Lending Institutions

Mortgage assets as a proportion of total assets of lending institutions have remained relatively stable over the last two years at about 19% of total. The importance of mortgage assets peaked in 1977 following the inflationary period of the late Seventies when there was a high demand for mortgage loans.

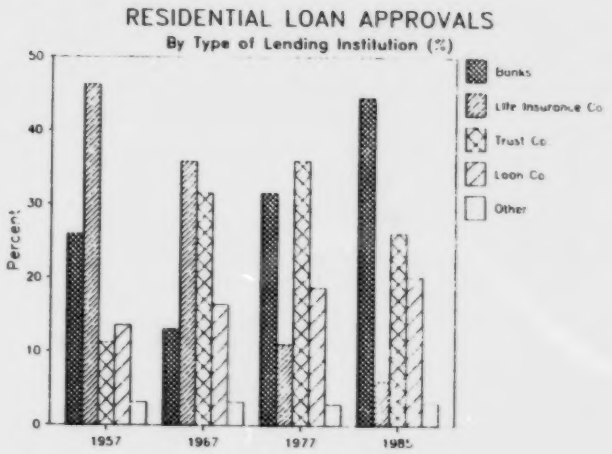
The most recent decline is due to higher real returns of other assets compared to mortgages despite a stable growth rate in dollar value of mortgage assets.



Mortgage Loan Approvals by Lending Institutions

There has been significant change in the sources of residential lending since 1957. The most significant change is the dramatic decline in the influence of life insurance companies and the increase in the importance of chartered banks.

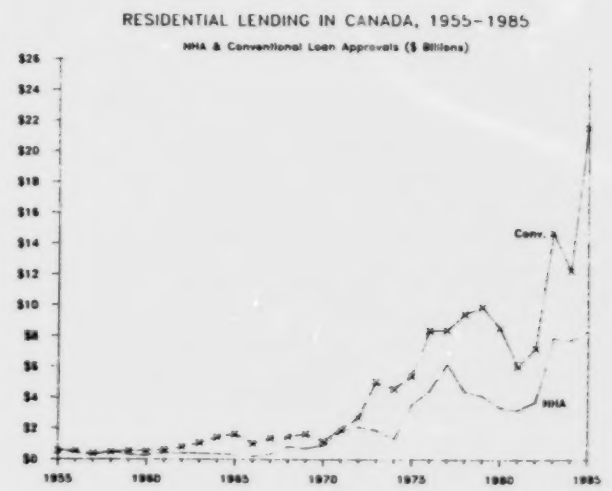
Insurance companies saw their share of the market fall from 46% to 6%, while the banks's share has increased from 26% to 45% over the period.



NHA and Conventional Lending

The pattern of lending on NHA and conventional mortgages shows a marked increase in the value of conventional loans approvals since 1980. Since the 1954 legislation, NHA approvals have held stable at about the $500 M. level until the Seventies. Conventional lending over the same period displayed slow but steady growth from the $1B. level in 1960, to $2.3B. by the early Seventies.

The fifteen-year period since 1970 dramatically demonstrates the impact of inflation on the housing sector as the value of loans increased about 450% and yet the number of units increased by only about 30% on an average annual basis.



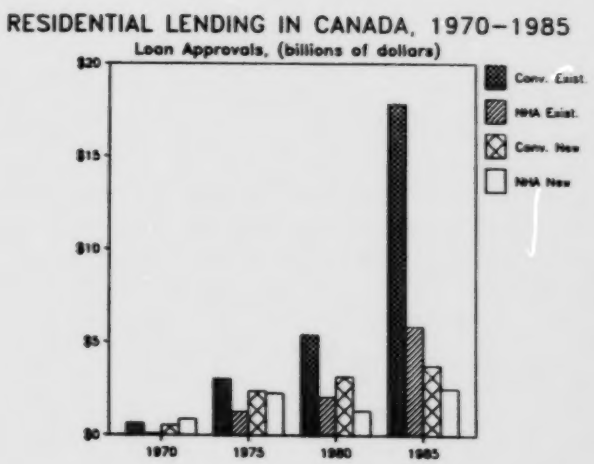
Residential Mortgage Lending on New and Existing Dwellings

Lending on exisiting residential property has assumed a steadily increasing share of the market since 1971. After a slight decline in 1982, the growth in these loans has accelerated dramatically so that by the end of 1985, eighty percent of mortgage funds went to exisiting dwellings. The resale segment has clearly become the dominant segment of the residential lending market.

The pattern of lending on new housing has remained relatively flat over time reaching a peak in 1977 at about $6B. Lending on new housing shows distinct cyclical patterns evident after the 1973 and 1981 recessions. The long term outlook for lending on new housing will likely remain flat depending on demographic factors and future government policy initiatives.

New and Exisiting Loans by NHA and Conventional Lenders

Existing properties are the two largest segments for both NHA and conventional lending. Conventionally financed existing properties account for the largest share in 1985 at almost sixty percent of the market while NHA financed resale properties made up a further 20%. Thirty percent of NHA lending went to new dwellings while only 17% of conventional lending was on new properties in 1985.

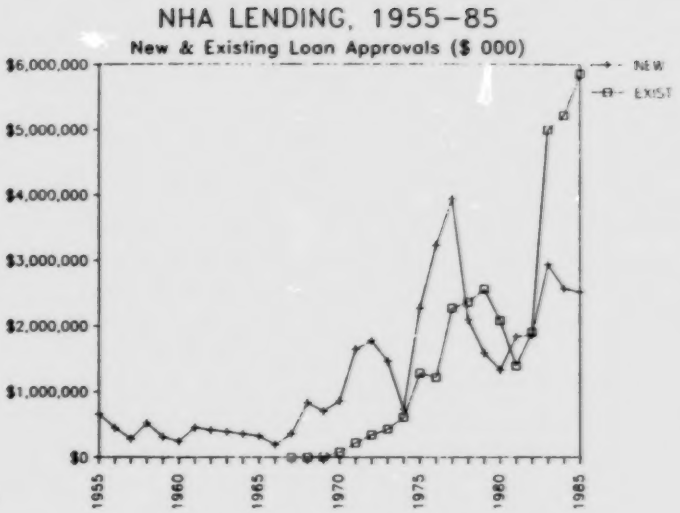


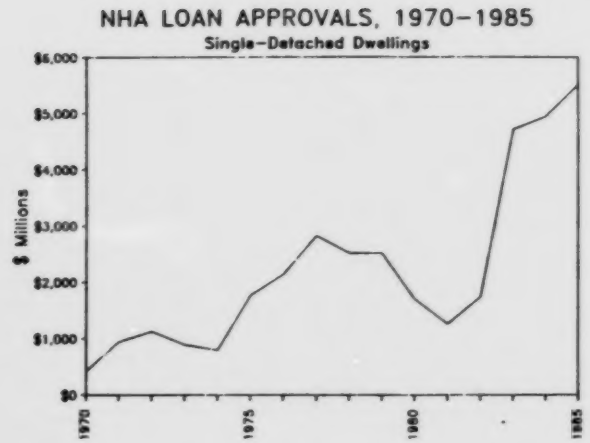
II LENDING UNDER THE NHA

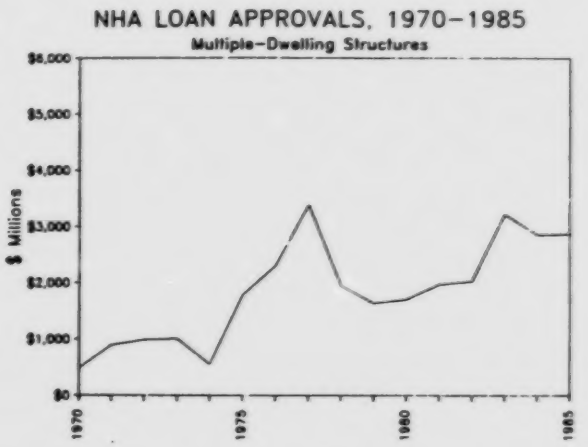
New and Exisiting Loan Approvals

Lending under the NHA concentrated on new construction since its inception in 1954 due to regulations which prohibited lending on existing property. This regulation was changed in 1966, however it took some time for resale loans to become significant to the pattern of overall NHA lending. It is only since the late Seventies that loans on existing dwellings have become more important in absolute terms under the NHA.

For new housing loans, the NHA share of the market has varied from a high of 73% in 1955 to a low of 25% in 1966. Since the mid Sixties, the NHA share has stabilized at around 45-50% of the lending for new housing.

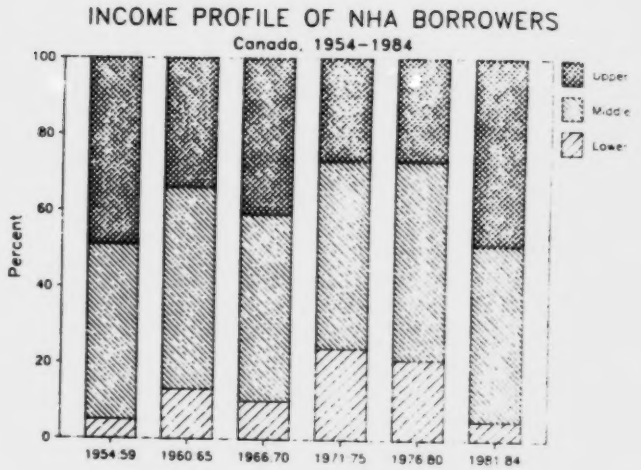






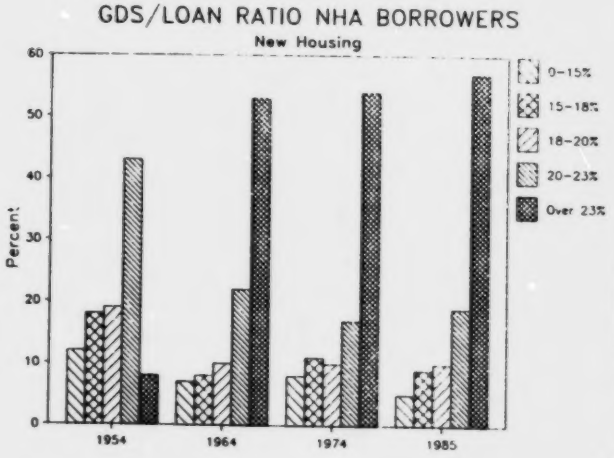
Profile of NHA Borrowers

The majority of borrowers (about 50%) under the NHA fall in the middle third of the income scale and this pattern has remained relatively stable over the history of the NHA.



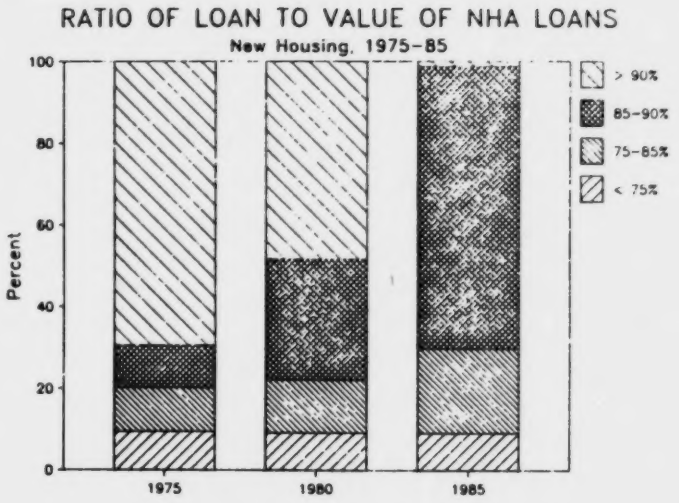
Gross Debt Service-to-Income Ratio of NHA Borrowers

In 1954, there was a wide distribution of NHA borrowers for new housing although 51% had gross debt service (GDS) to income ratios of 20% or more. By 1964, 75% of NHA borrowers were in the 20% and higher GDS-to-income category with correspondingly lower proportions in the lower ratios. There has been very little change in this pattern since 1964, with 76% in the 20% or greater range, and a declining portion of loans with a GDS-to-income ratio of 0-15%.



Ratio of Loan-to-Property Value of NHA Loans

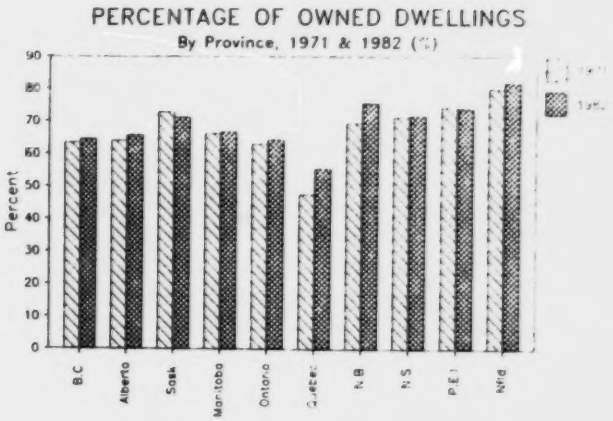
In 1975, two of every three NHA borrowers of new housing loans made downpayments of less than 10%. A trend to lower loan ratios was apparent in 1980 and heightened in 1985 as underwritting guidelines limited loans to 90% of loan-to-value, down from the previous 95% maximum. This change was concurrent with a trend by borrowers to reduce their overall mortgage debt.



III HOMEOWNERSHIP IN CANADA

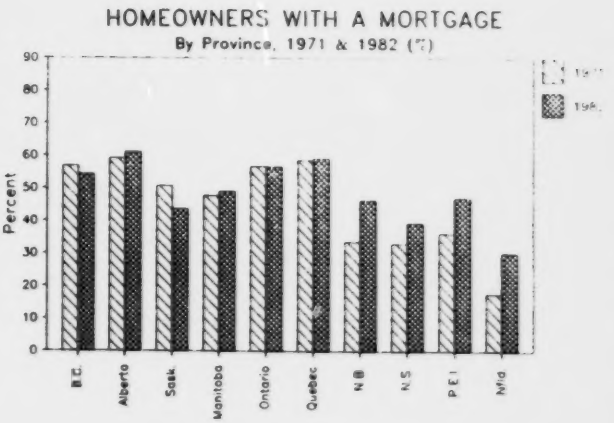
Percentage of Owned Dwellings by Province, 1971 & 1982

In most provinces the proportion of owned dwellings increased slightly over the period. Only Quebec and New Brunswick had a large increase from 1971 to 1982, while there was a slight decrease in the proportions in PEI and Saskatchewan.



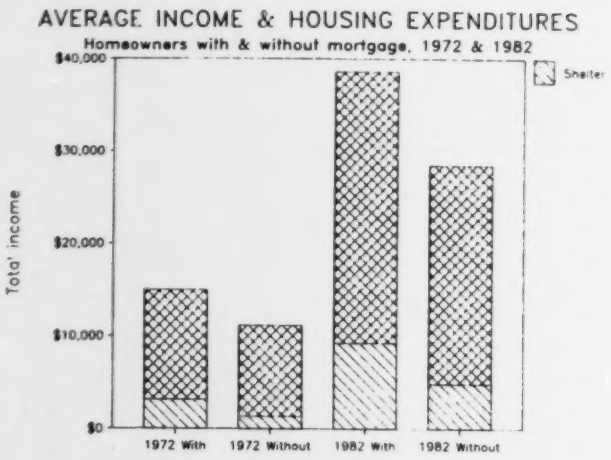
Percentage of Owners with a Mortgage by Province

In many provinces there has been relatively little change in the percentage of owners with a mortgage. However, the Atlantic provinces have all shown large increases, especially in Newfoundland and New Brunswick. Only Saskatchewan has shown a significvant decrease although there was a small decrease in British Columbia. The province with the lowest proportion of mortgaged owners continued to be Newfoundland despite the recent increase.



Average Household Income and Housing Expenditures of Owners, 1972 and 1982

From 1972 to 1982 the average income of homeowners more than doubled while housing expenditures for the same group increased from 21% to 24%. During this time, both mortgage interest rates and utility costs increased substantially. For homeowners without mortgages, the average income increased much more than housing expenditures.



Société canadienne
d'hypothèques et de logement

Canada Mortgage
and Housing Corporation

Assurance des prêts hypothécaires en vertu de la Loi nationale sur l'habitation

Document d'information sur
les perspectives d'avenir

mai 1986

Canada

TABLE DES MATIÈRES

		Page
I	INTRODUCTION	1
II	LES QUESTIONS	2
	1) Objectif d'égalité d'accès	2
	2) Soutien des initiatives gouvernementales	4
	3) Compromis et priorités	6
III	OPTIONS POSSIBLES	7
	1) Dépenses publiques	8
	2) Amélioration du potentiel d'interfinancement	9
	3) Réduction du risque global	9
	4) Assurance de portefeuille	12
IV	CONCLUSION	
V	LE PROCESSUS DE CONSULTATION	

ANNEXES

1) Résumé de l'évaluation du programme d'assurance-prêt hypothécaire publique

2) Résumé du Rapport Nielsen concernant l'assurance hypothécaire publique

3) Résumé des préoccupations touchant les garanties de prêt et le passif éventuel dans le budget fédéral du 26 février 1986

4) Évolution de l'assurance-prêt hypothécaire

5) Les prêts hypothécaires pour l'habitation au Canada : Profil statistique

****

I INTRODUCTION

Le Document d'étude sur le logement de janvier 1985 remettait en question le rôle du gouvernement fédéral sur le marché hypothécaire. Ce document demandait aux Canadiens si l'accès à la propriété et la production de logements locatifs devaient demeurer des objectifs de la politique fédérale de logement et, dans l'affirmative, si la réalisation de ces objectifs n'était possible que par l'assurance publique des prêts hypothécaires et de meilleurs instruments hypothécaires, ou si elle nécessitait des dépenses directes.

La consultation a révélé que la plupart des Canadiens croient que l'accès à la propriété et la production de logements locatifs doivent demeurer des buts de la politique nationale de logement. Toutefois, la plus grande partie de ceux qui ont exprimé cet avis étaient contre les programmes de dépenses. La plupart d'entre eux favorisaient le maintien de l'assurance-prêt hypothécaire LNH comme principal moyen d'assurer, dans toutes les régions du Canada, l'égalité d'accès aux prêts ayant un rapport prêt-valeur élevé. En outre, ils appuyaient les mesures visant à faire renaître la confiance à l'égard du financement hypothécaire, comme le retour des prêts à long terme et à taux fixe.

Un rapport sur les questions touchant le logement du marché, qu'ont accepté et approuvé les ministres fédéral et provinciaux du logement lors de la conférence de 1985 à Calgary, présentait les mêmes avis. Dans ce rapport, les provinces faisaient remarquer que l'assurance LNH a aidé de nombreux acheteurs de maisons et promoteurs de logements locatifs. Les provinces ont aussi souligné que l'égalité d'accès à l'assurance-prêt hypothécaire, dans toutes les régions du pays et à des taux raisonnables, sont essentiels au fonctionnement ordonné du marché du logement.

Cette étude du rôle du gouvernement fédéral sur le marché hypothécaire a mené à la décision de maintenir le programme d'assurance-prêt hypothécaire LNH et de mettre sur pied les titres hypothécaires. Ces mesures faisaient partie intégrante des nouvelles orientations de la politique nationale de logement annoncées par le gouvernement fédéral en décembre dernier.

Maintenant que nous avons un fondement convenu sur lequel bâtir, le but du présent document est de compléter l'étude consultative. Par le biais de ce document et des discussions qui suivront, la Société canadienne d'hypothèques et de logement veut demander aux Canadiens des conseils et des idées sur le mode de fonctionnement et la conception du Programme d'assurance-prêt hypothécaire LNH qui seraient les plus susceptibles de lui permettre de réaliser ses objectifs politiques. La Société veut ensuite traduire cet apport du public dans les recommandations de politiques qu'elle fera à l'honorable Bill McKnight, ministre responsable de la SCHL, et au gouvernement fédéral.

De plus, trois événements récents (voir les Annexes I, II et III) rendent nécessaire la poursuite de la consultation.

Premièrement, une évaluation récente par la SCHL du programme d'assurance-prêt hypothécaire LNH a relevé plusieurs problèmes importants dans le programme et les politiques connexes.

Deuxièmement, le rapport du Groupe d'étude sur le logement au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, mieux connu sous le nom de Groupe de travail Nielsen, a indiqué plusieurs changements possibles de l'assurance-prêt hypothécaire publique.

Troisièmement, le budget fédéral du 26 février 1986 faisait état de préoccupations à l'égard des effets des garanties de prêt et d'autres éléments de passif éventuel sur le déficit budgétaire et la gestion des dépenses publiques.

II LES QUESTIONS

1) Objectif d'égalité d'accès

Définition de l'égalité d'accès

On peut définir de bien des façons l'égalité d'accès aux prêts dont le rapport prêt-valeur est élevé (aussi appelés prêts à coefficient élevé). Selon une définition, tous les emprunteurs qui sont disposés à payer la prime assortie au risque pourront obtenir un prêt dont le rapport prêt-valeur est élevé. Selon cette définition, on fixerait les primes d'assurance LNH à des taux proportionnés au risque, et le rôle de l'assurance-prêt hypothécaire publique serait de veiller à ce que les emprunteurs de toutes les régions soient desservis. Ainsi, l'avantage d'un assureur public serait de parer au manque de crédit causé par l'absence de son homologue du secteur privé dans certains sous-marchés ou activités.

À l'autre extrême, l'égalité d'accès pourrait être interprétée comme un droit universel, où tous les emprunteurs paieraient la même prime, quel que soit le risque et qu'il soit ou non homogène, et qu'on puisse ou non prédire raisonnablement les probabilités de demande de règlement à la lumière des indicateurs connus de risque. Certains de ces indicateurs du risque sont liés au marché, comme les taux d'inoccupation élevés des logements locatifs ou les prix surchauffés des maisons. D'autres sont liés au prêteur particulier et comprennent un rapport prêt-valeur et un rapport d'amortissement de la dette élevés. À cet égard, le but politique de l'assurance LNH serait de veiller à ce que les emprunteurs présentant un niveau de risque élevé ne se voient pas dans l'impossibilité d'obtenir un prêt en raison du coût élevé d'emprunt.

Ce sont là les deux points extrêmes d'une gamme d'avis allant de ceux qui veulent consacrer entièrement le Programme d'assurance-prêt hypothécaire LNH à la réalisation des objectifs publics jusqu'à ceux qui veulent les dissocier entièrement du programme.

Évolution historique

La conception initiale du Programme d'assurance-prêt hypothécaire LNH en 1954 était en grande partie axée sur l'accès universel. Mais lorsque le programme a connu d'énormes pertes sur règlement en 1979 et en 1980, le gouvernement fédéral a explicitement ordonné à la SCHL de s'éloigner du concept de l'accès universel pour se diriger vers un système de prix établis en fonction du risque. En 1982, on a commencé à catégoriser les risques de défaut et à pratiquer une prime correspondante se fondant sur le rapport prêt-valeur, le mode d'occupation (libre propriété, copropriété, location), le type de bâtiment (logement neuf, logement existant, bâtiment non résidentiel) et le type d'instrument hypothécaire (PHPE, PHTV). De plus, on a établi une politique visant à réduire de 5 points le rapport prêt-valeur maximal pour le ramener à 85 % dans le cas des marchés surchauffés.

Quelques considérations

L'évaluation de la SCHL a fait ressortir que la conception actuelle du programme assure encore l'égalité d'accès à plusieurs égards. Les droits de demande et les primes d'assurance LHN ne varient pas selon la région, même si le coût de l'octroi d'un prêt est proportionnel à la proximité du bureau de la SCHL et que le risque de défaut varie d'un endroit à l'autre. De peur que les prêts pour le logement locatif et les prêts dans les centres isolés et les villes du secteur primaire ne deviennent prohibitifs, ces prêts ont été assurés en vertu de la LNH à des primes bien insuffisantes.

Si un coût nul est un paramètre important du programme, alors le maintien de l'égalité d'accès sous sa forme actuelle suppose qu'il faudra fonder le prix de l'assurance LNH sur l'interfinancement entre périodes économiques favorables et défavorables afin d'assurer la stabilité des primes au fil des ans, ainsi qu'entre risques élevés et faibles afin de faciliter l'accès à l'assurance-prêt hypothécaire pour tous les emprunteurs. Toutefois, l'interfinancement suppose aussi un milieu d'exploitation plus difficile pour les assureurs privés faisant des affaires dans les sous-marchés ou activités que le gouvernement fédéral désire subventionner.

Le rapport du Groupe d'étude sur le logement présenté au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes a fait remarquer que, si le programme d'assurance LNH devenait un système ne pratiquant que des primes proportionnées au risque, il serait

inutile de maintenir l'assurance publique, sauf pour favoriser une certaine concurrence sur le marché de l'assurance-prêt hypothécaire, qui, autrement, serait aujourd'hui monopolisé par une seule société privée. Le rapport concluait que le maintien de droits et de primes identiques dans toutes les régions suffit pour assurer l'égalité d'accès.

2) Soutien des initiatives gouvernementales

Rôle passé

On a souvent fait appel à l'assurance LNH pour appuyer d'autres programmes de dépenses directes dans le domaine du logement (PAAP, PALL, PCEAP, RCCLL); pour faciliter l'établissement d'instruments hypothécaires innovateurs (PHPP, PHTV, titres hypothécaires, PHI); pour accroître l'apport de fonds du secteur privé en vue de financer les activités de logement social (programmes de l'article 56.1); et pour améliorer la qualité du logement (normes de construction de la LNH et qualité du logement).

L'évaluation de la SCHL a révélé que l'assurance LNH a assez bien réussi à atteindre d'autres objectifs de programme. Néanmoins, la réalisation de ces objectifs a plusieurs fois provoqué aussi des niveaux de défaut et de pertes connexes incompatibles avec les primes d'assurance pratiquées. En raison de leurs objectifs de création d'emplois, le PAAP et le PALL ont entraîné une surproduction considérable de logements dans certains secteurs du marché et, par conséquent, produit des taux inopinément élevés de défauts et de pertes. Soixante pour cent des pertes cumulatives enregistrées par le programme jusqu'à ce jour sont attribuables à l'insuffisance des primes liées au PAAP et au PALL. Pour ce qui est de faciliter les innovations, les dernières estimations indiquent que, dans le passé, les prêts HPP ont été consentis moyennant des primes insuffisantes.

Malgré un long passé de soutien d'autres activités fédérales de logement et d'encouragement des innovations, peu de personnes ont fait état de ce rôle de l'assurance LNH lors de la consultation sur le logement. Le Groupe d'étude sur le logement a recommandé au Groupe de travail Nielsen de conserver une variété d'objectifs au programme.

Solutions possibles au risque excessif de défaut

L'expérience du PAAP, du PALL et des PHPP soulève la question du risque excessif de défaut que comporte le soutien d'autres initiatives gouvernementales, et la façon de régler ce problème. Il y a plusieurs options possibles.

Premièrement, on peut parer au risque excessif en exigeant les primes jugées nécessaires pour atteindre le point mort. Toutefois, il se peut que cette solution ne soit pas pratique, puisque le manque d'expérience suppose d'importantes marges

d'erreur dans la fixation des prix de tout nouveau programme ou innovation. En outre, même si l'établissement de prévisions précises était possible, l'imposition des surprimes appropriés risque d'aller à l'encontre du but même des programmes que l'assurance LNH tente d'appuyer.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral peut verser à l'assureur un paiement initial représentant l'insuffisance prévue des primes, ou aider les emprunteurs à payer les surprimes directement. Cela permettrait aux assureurs privés d'appuyer les initiatives gouvernementales de façon tout aussi efficiente qu'un assureur public, mais irait à l'encontre du programme de réduction du déficit du gouvernement.

Troisièmement, on pourrait ne pas tenir compte du risque excessif dans le prix, en partant du principe que le risque excessif n'est pas le résultat d'une faiblesse innée du programme, mais qu'il se produit seulement lorsque la conjoncture est défavorable. Puisqu'il s'agit d'un risque éventuel et non pas structurel, il est préférable d'assumer les pertes lorsque le risque se matérialise plutôt que de prendre des mesures en prévision de pertes éventuelles. C'est cette voie que le gouvernement fédéral a choisie pour compenser le Fonds d'assurance hypothécaire des pertes excessives attribuables au PAAP et au PALL.

Quatrièmement, il est possible de recouvrer le risque excessif et l'insuffisance des primes qui en découle au fur et à mesure que cela est nécessaire par des augmentations générales successives des primes d'assurance. Cela signifie que tous les futurs emprunteurs LNH assumeront la responsabilité des pertes produites par des initiatives gouvernementales passées.

Contraintes pour la conception du programme

Le soutien d'autres initiatives gouvernementales peut, sans qu'on le veuille, imposer des contraintes à la conception de l'assurance LNH. L'exemple le plus important est le programme de titres hypothécaires. Ce programme vise à favoriser l'offre de prêts hypothécaires à long terme et à taux fixe et est une composante des nouvelles orientations annoncées récemment pour le logement.

Une exigence critique pour l'acceptation des titres hypothécaires est la garantie gouvernementale complète de paiement ponctuel contre les arriérés. Toutefois, une garantie gouvernementale complète semblable du principal contre les défauts, comme celle qu'offre présentement l'assurance LNH, est tout aussi essentielle. Ainsi, si l'on veut que le programme de titres hypothécaires remporte du succès, on ne saurait donner à l'assurance LNH certaines caractéristiques qui rendront les titres hypothécaires moins attrayants comme placement sur le marché. Ces autres caractéristiques comprennent la limitation de responsabilite garantie et l'assurance temporaire renouvelable.

3) Compromis et priorités

Contraintes opérationnelles

Il y a deux contraintes opérationnelles éventuelles pour le programme d'assurance LNH, soit l'application du programme d'une façon qui n'entraîne aucun coût pour le gouvernement fédéral, et qui ne nuira pas outre mesure à l'assurance-prêt hypothécaire du secteur privé. Ces deux contraintes peuvent ou non influer sur le fonctionnement du programme d'assurance-prêt hypothécaire publique, selon l'orientation des politiques et la conjoncture économique.

Si le programme d'assurance LNH est surtout axé sur la politique publique, alors il se peut que les objectifs du programme et les contraintes opérationnelles ne correspondent pas toujours. En conjoncture favorable, comme pendant les 25 premières années de fonctionnement du programme d'assurance LNH, au cours desquelles il y a eu peu de cas de défaut, il est possible d'atteindre les objectifs publics tout en respectant la contrainte de coût nul et sans mettre l'assurance-prêt hypothécaire du secteur privé en désavantage concurrentiel. Par contre, lorsque la conjoncture est défavorable, comme ce fut le cas ces dernières années avec l'augmentation des cas de défaut, il est impossible d'arriver à la fois à atteindre les objectifs et à respecter les contraintes, et des compromis sont alors inévitables.

Par ailleurs, si le programme d'assurance LNH n'a pas ou à peu près pas d'objectifs publics, alors il est presque toujours possible d'appliquer le programme en respectant les contraintes et il n'y aura pas de compromis, quelle que soit la conjoncture, puisque l'application à un coût nul l'emportera sur toute autre considération et que l'assureur public sera, au niveau des principes, identique à son homologue du secteur privé.

Priorités actuelles

Par suite de l'augmentation des cas de défaut et des pertes sur règlement, on a depuis 1982 abandonné le barème de primes fixes au profit d'un système de paiements proportionnés au risque et d'un resserrement des normes de souscription. En 1985, on a augmenté le niveau des primes et des droits. Ces mesures ont permis au Fonds d'assurance hypothécaire d'atteindre de nouveau le point mort pour ce qui est des prêts aux propriétaires-occupants et ont permis à l'assureur privé de redresser ses droits et primes en conséquence puisque ce sont les taux de la LNH qui servent de base pour l'établissement des taux sur le marché.

Toutefois, cela ne s'est pas fait sans compromis. Des primes différentes selon l'évaluation du risque au niveau de l'emprunteur particulier et du marché mais non pas de la région

géographique ont rendu plus difficile l'accès au financement hypothécaire pour les emprunteurs considérés comme présentant un risque élevé. De plus, la hausse des droits et des primes et le resserrement des critères de souscription ont aussi réduit l'accès global à l'assurance. En 1983, la mise de fonds requise est passée de 5 % à 10 %. Avant l'augmentation, près de 60 % des acheteurs de maison pouvaient obtenir un financement LNH avec une mise de fonds inférieure à 10 %.

Dans le cas des prêts aux propriétaires-occupants, il est évident qu'on a déplacé l'accent vers le respect de la contrainte de coût nul et la concurrence plus équitable avec les assureurs du secteur privé. Toutefois, les préoccupations en matière de logement continuent d'avoir la priorité pour ce qui est des prêts pour le logement locatif et des prêts dans les villes du secteur primaire et les centres isolés. Ainsi, malgré l'augmentation récente des primes, les primes relatives au logement locatif sont encore insuffisantes de 100 % et malgré les garanties de compagnies contre les mises à pied importantes ou la fermeture d'usines, les risques d'assurance dans les villes du secteur primaire sont encore plus élevés que dans d'autres centres.

Les compromis liés au financement des primes relatives aux prêts pour le logement locatif et aux prêts dans les villes du secteur primaire sont les complexités que ce financement ajoute à l'application du programme d'assurance-prêt hypothécaire publique à un coût nul, et l'absence permanente d'une place pour le secteur privé dans ces deux domaines.

Priorités futures

L'application du programme d'assurance-prêt hypothécaire publique de façon à permettre le recouvrement intégral des coûts et la juste concurrence du secteur privé ont reçu une attention particulière pendant l'étude sur le logement, lors des discussions fédérales-provinciales et dans le rapport du Groupe d'étude sur le logement faisant partie du Groupe de travail Nielsen. Toutefois, on n'a pas traité de la question des priorités des politiques lorsque des compromis sont inévitables entre la réalisation d'objectifs et le respect des contraintes.

III OPTIONS POSSIBLES

Le fonctionnement du programme d'assurance LNH s'est toujours fondé sur l'interfinancement. Il part du principe selon lequel, puisque le Fonds d'assurance hypothécaire n'étant pas tenu de payer des impôts ni de produire des bénéfices, il est possible d'utiliser les bénéfices produits par les prêts à risque normal pour compenser l'insuffisance des primes des prêts à risque élevé. En outre, puisque le Fonds n'est pas assujetti à des règles de capitalisation et peut donc avoir une longue période de référence, il peut utiliser l'excédent des primes produit pendant les périodes économiques normales pour compenser

les pertes de souscription subies en période de situation économique défavorable.

La possibilité de respecter la contrainte de coût nul par l'interfinancement dépend dans une large mesure de l'aptitude du programme d'assurance-prêt hypothécaire LNH à rivaliser avec son homologue du secteur privé en vue d'obtenir une part importante du sous-marché des prêts à faible risque. C'est une des raisons pour lesquelles on a, en 1979, étendu l'assurance LNH aux prêts moins risqués pour le logement locatif existant et aux prêts pour l'acquisition de maisons à prix élevé.

Toutefois, l'évaluation de la SCHL a révélé que l'aptitude des assureurs privés à s'approprier la meilleure part du marché des prêts à faible risque et la capacité de certains emprunteurs à utiliser des prêts hypothécaires de second rang non assurés pour contourner l'obligation légale d'obtenir une assurance hypothécaire ont nuit à l'interfinancement. Bien qu'il puisse être impossible de neutraliser ces effets directement, on peut les compenser indirectement. Nous traitons dans les pages qui suivent de quelques-unes des options possibles.

1) Dépenses publiques

L'option la plus simple est de faire reconnaître au gouvernement fédéral que la poursuite d'objectifs publics entraîne toujours des coûts et que, pour cette raison, il est nécessaire de mettre en place certains mécanismes en régle pour permettre au Fonds d'assurance hypothécaire de recouvrer ses pertes du gouvernement fédéral.

De cette façon, l'assurance LNH deviendrait un programme implicite de dépenses publiques semblable à d'autres programmes fédéraux de garantie de prêts. Cela aurait pour conséquence importante d'assujettir le programme aux principes de l'orientation des subventions vers les personnes en ayant le plus besoin. Étant donné l'existence de l'assurance hypothécaire privée, le ciblage signifie la réorientation de l'assurance LNH vers les emprunteurs que le secteur privé est incapable ou refuse de desservir d'une façon jugée socialement acceptable. Dans le contexte actuel, le groupe cible comprendrait probablement les acheteurs d'une première maison, les promoteurs de logements locatifs neufs et les emprunteurs dans les villes du secteur primaire et les régions rurales et isolées.

Le coût de l'application du programme d'assurance LNH comme programme de dépenses dépend de la taille et des caractéristiques de risque des groupes cibles, des paramètres précis du programme ainsi que des conditions économiques actuelles. En situation de restriction financière, nous devons, pour décider de la mesure dans laquelle cette option convient, juger de la valeur comparative d'un programme d'assurance-prêt hypothécaire publique

financé partiellement par tous les contribuables, et d'un programme de ce genre se fondant sur le principe de l'utilisateur-payeur et financé uniquement par les emprunteurs LNH.

2) Amélioration du potentiel d'interfinancement

On peut tenter de trouver de nouvelles occasions d'interfinancement, comme on l'a fait en élargissant le cadre d'application de l'assurance LNH pour inclure les prêts pour l'acquisition de maisons à prix élevé et les prêts pour les logements locatifs existants.

Pour créer une nouvelle demande d'assurance LNH, il faut attirer les emprunteurs pour lesquels le rapport prêt-valeur est inférieur à 75 % et qui présentent ainsi un faible risque, c'est-à-dire les emprunteurs qui ne sont pas normalement tenus de souscrire une assurance-prêt hypothécaire. Ces dernières années, les emprunteurs ayant obtenu un financement LNH avec une mise de fonds supérieure à 25 % de la valeur ne représentaient qu'un cas sur dix. En 1985, la proportion était négligeable.

Pour exploiter ce nouveau segment à faible risque du marché de l'assurance-prêt hypothécaire, il faudrait maintenir le prix du produit d'assurance à un bas niveau afin d'encourager les prêteurs hypothécaires à opter pour l'assurance "au cas où", même si, de façon générale, ils ne s'attendent pas à ce que les prêts hypothécaires à faible rapport prêt-valeur deviennent des cas de défaut. Cela pourrait intéresser particulièrement les prêteurs hypothécaires de l'Alberta puisque la loi de cette province n'offre pas aux prêteurs l'engagement de l'emprunteur comme garantie supplémentaire à l'hypothèque.

Puisque les prêts à faible rapport prêt-valeur comportent moins de risque, ni la garantie à 100 %, ni la participation pendant toute la durée de l'hypothèque ne semblent nécessaires. De plus, pour maintenir les primes au bas niveau nécessaire, la responsabilité limitée et l'assurance temporaire renouvelable conviendraient mieux et seraient sans doute suffisantes.

Les prêts hypothécaires ordinaires existants sont une autre source de prêts à faible risque. Par le biais de l'assurance LNH, on peut les transformer en prêts hypothécaires LNH afin de les offrir dans le cadre du programme de titres hypothécaires. En plus d'améliorer l'interfinancement, cette option aurait l'avantage potentiel d'augmenter de jusqu'à 250 % le bloc des créances hypothécaires disponibles pour le programme de titres hypothécaires, puisqu'à l'heure actuelle, les prêts LNH représentent moins de 30 % de tous les prêts hypothécaires impayés.

3) Réduction du risque global

Dans son rapport au Groupe de travail Nielsen, le Groupe d'étude sur le logement a recommandé la réduction du risque comme

moyen d'assurer le respect de la contrainte de coût nul, compte tenu du potentiel restreint de l'interfinancement. Voici les principales mesures recommandées :

- o remplacer la garantie actuelle de 100 % en vertu de la LNH par une franchise ou une garantie limitée;
- o remplacer la garantie existante pour la durée du prêt moyennant le versement d'une seule prime initiale, par une garantie renouvelable assujettie à des primes variables au moment des renouvellements subséquents; et
- o remplacer la politique actuelle qui consiste à régler la totalité de la demande d'indemnité au comptant par un règlement comptant pour les dépenses admissibles et un flux de revenu correspondant au rythme des paiements que les prêteurs auraient reçus s'il n'y avait pas eu défaut.

Limitation de responsabilité ou franchise

La limitation de responsabilité donne à l'assureur le choix de payer le montant intégral de la demande de règlement et de prendre possession de la propriété, ou de payer un pourcentage du montant de la demande de règlement et de permettre au requérant de demeurer propriétaire. Ainsi, on plafonnerait les pertes sur règlement et réduirait les frais de possession, d'exploitation et d'aliénation que l'assureur doit engager pour les propriétés immobilières saisies. Par ailleurs, le risque de défaut restant encouragera les prêteurs à restreindre les pertes sur règlement.

Une franchise réduirait le risque pour l'assureur d'une façon opposée. Contrairement à ce qui se passe dans le cas de la limitation de responsabilité, le risque restant en sus de la franchise est pris en charge par l'assureur. Puisque le prêteur doit payer un certain pourcentage du montant du règlement dans chaque cas de défaut, il veillera davantage à bien évaluer les demandes de prêt et à prévenir les demandes de règlement.

Le Département des assurances exige la limitation de responsabilité dans le cas des polices d'assurance-prêt hypothécaire privées. Certains sont d'avis que le risque d'un règlement partiel seulement des demandes, dans le cas des polices privées, par rapport à la certitude d'un règlement intégral de la demande en vertu de la LNH est une source de déséquilibre concurrentiel entre l'assurance-prêt hypothécaire publique et privée.

Toutefois, il se peut que les prêteurs réagissent à la limitation de responsabilité ou à une franchise en pratiquant des taux d'intérêt supérieurs ou en imposant des modalités de prêt plus rigoureuses, par exemple, en exigeant une mise de fonds plus élevée, et ces mesures de protection nuiraient à certains emprunteurs. Les emprunteurs les plus susceptibles de subir le

contrecoup de ces mesures seraient ceux qui n'ont que la mise de fonds minimale, ceux qui vivent dans les villes du secteur primaire ou dans les régions rurales et isolées, et les promoteurs de logements locatifs.

Assurance temporaire renouvelable

L'assurance temporaire renouvelable donnerait au Fonds d'assurance hypothécaire la souplesse nécessaire pour rajuster les primes en fonction de la statistique des défauts et des sinistres. Cela réduirait le risque inhérent de l'établissement de primes initiales trop élevées ou trop basses pour toute la durée des prêts hypothécaires. Par conséquent, l'assurance temporaire renouvelable rendrait aussi plus certain le respect de la contrainte de coût nul.

L'assurance-prêt hypothécaire LNH est un des rares cas où l'assurance a pour objet de garantir un risque qui varie en fonction des conditions économiques, contre le versement de primes se fondant sur l'hypothèse que le risque global de défaut ne varie pas avec le temps et que l'assurance pour toute la durée du prêt est donc appropriée. Les assureurs privés offrent une assurance temporaire renouvelable et soutiennent qu'il ne sera possible de faire accepter définitivement les polices renouvelables sur le marché qu'en l'absence de la concurrence qu'exerce l'assurance sur toute la période du prêt offerte en vertu de la LNH.

Les primes variables donneraient aux emprunteurs le droit d'abandonner l'assurance aux dates de renouvellement ultérieures s'ils peuvent persuader leur prêteur de les considérer dorénavant comme des emprunteurs à faible risque. Ce changement du niveau de risque du prêt pourrait découler de paiements anticipés qui ont pour effet d'abaisser le rapport prêt-valeur, ou de l'augmentation du prix depuis l'octroi du prêt, ce qui aurait le même effet. La baisse du nombre d'emprunteurs à faible risque rendrait plus difficile le regroupement des risques et, pour cette raison, les personnes renouvelant leur assurance (forcément des emprunteurs à risque élevé) paieraient plus cher à chaque renouvellement.

Selon les dispositions actuelles de l'assurance LNH, les emprunteurs paient une prime initiale couvrant toute la période d'amortissement du prêt. Dans le cadre de l'assurance temporaire renouvelable, et en supposant que le risque de défaut ne change pas avec le temps, les emprunteurs paient une proportion plus élevée de la prime équivalente pendant les 5 à 7 premières années, période où le risque de défaut est le plus élevé. Ces primes initiales plus élevées rendraient le financement hypothécaire moins abordable pendant les premières années. Lorsque l'économie et, partant, le risque de défaut connaît des fluctuations, l'assurance temporaire renouvelable augmenterait l'incertitude des emprunteurs, qui auraient en outre à assumer le risque d'une hausse du taux d'intérêt au moment du renouvellement du prêt hypothécaire.

Si l'on permet aux emprunteurs nouvellement classés comme présentant un faible risque de ne pas renouveler leur assurance, mettons en période d'appréciation rapide du prix des maisons, alors les prêteurs hypothécaires ne seront pas protégés si les prix des maisons baissent ultérieurement. Ceux qui doivent renouveler l'assurance seraient contraints de compenser pour ceux qui ne renouvellent pas afin de neutraliser l'effet négatif de l'antisélection sur le groupe de risques. Cela signifie que les personnes qui empruntent lorsque les marchés sont stables et celles qui ne peuvent faire des paiements anticipés auraient à payer plus cher pour obtenir un prêt dont le rapport prêt-valeur est élevé.

Règlement par débenture

Le règlement par débenture est une technique qui servirait à éviter l'aliénation des propriétés immobilières saisies lorsque la demande est faible sur le marché. Plutôt que de régler toute la demande au comptant, on accorderait aux prêteurs un règlement comptant pour les dépenses admissibles et leur remettrait une débenture correspondant au flux de paiements qu'ils auraient reçus s'il n'y avait pas eu défaut de paiement. Le flux de paiements continuerait jusqu'à ce que la propriété soit revendue, à un prix favorable pour le Fonds d'assurance hypothécaire, pour régler le solde restant du prêt hypothécaire.

Lorsque la demande sur le marché immobilier est faible, la possibilité de régler les demandes au moyen d'une débenture plutôt qu'au comptant évite les pertes à l'aliénation des propriétés saisies et réduit les problèmes de liquidité. La possibilité de ne pas remettre des propriétés immobilières sur le marché lorsque la demande est faible évite aussi d'abaisser davantage les prix des maisons et avantage les propriétaires-occupants. Les prêteurs ne s'en porteraient pas plus mal financièrement, mais le règlement par débenture leur enlèverait une certaine souplesse puisqu'ils ne pourraient affecter à d'autres fins l'argent qu'ils recevraient autrement selon les dispositions actuelles de l'assurance LNH.

4) Assurance de portefeuille

Le but de l'assurance-prêt hypothécaire est de permettre aux emprunteurs d'obtenir des prêts dont le rapport prêt-valeur est élevé à des taux d'intérêt préférentiels et, en même temps, de protéger les prêteurs contre toute perte découlant de l'octroi de ces prêts à risque plus élevé. Puisque les deux parties bénéficient de l'assurance-prêt hypothécaire, on peut exiger la prime de l'emprunteur (en reconnaissance du prêt obtenu), du prêteur (en reconnaissance de la protection reçue) ou des deux parties (en reconnaissance de l'avantage de l'assurance pour les deux). Le système actuel en vertu de la LNH exige que l'emprunteur paie la prime d'assurance.

Une autre possibilité serait d'exiger que la prime d'assurance soit payée par le prêteur. Cela donnerait un programme d'assurance-prêt hypothécaire LNH qui, dans la pratique, pourrait ressembler au régime fédéral d'assurance-dépôts administré par la Société d'assurance-dépôts du Canada. Pour ce faire, il faudrait assurer les prêts dont le rapport prêt-valeur est élevé au niveau du portefeuille et percevoir des prêteurs agréés des primes annuelles qui reflètent le montant des prêts assurés impayés et le type de garantie, et qui seraient suffisantes pour assurer l'autofinancement du Fonds d'assurance hypothécaire.

IV CONCLUSION

Grâce à une conjoncture économique favorable, la SCHL a pu offrir l'assurance-prêt hypothécaire au public à des conditions avantageuses pendant une bonne vingtaine d'années, sans faire appel aux fonds gouvernementaux ni risquer de mettre l'assurance-prêt hypothécaire du secteur privé dans une situation concurrentielle désavantageuse. Tout cela a pris fin brusquement à la fin des années 1970, soit lorsque la situation économique et, par conséquent, le risque hypothécaire sont devenus instables et lorsque la Société a commencé à prendre des mesures pour s'attaquer aux problèmes de déficit du Fonds d'assurance hypothécaire.

À ce stade-ci dans l'évolution de l'assurance-prêt hypothécaire LNH, le principal défi pour ce qui est d'établir la ligne de conduite à long terme du programme consiste à trouver un équilibre convenable entre les objectifs publics que le programme devrait réaliser et les objectifs publics qu'il aurait des chances de réaliser compte tenu des contraintes. Pour ce faire, il faut trouver des réponses aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure l'assurance LNH doit-elle appuyer l'accès à la propriété et la construction de logements locatifs, assurer l'égalité d'accès aux prêts dont le rapport prêt-valeur est élevé, et favoriser une juste concurrence entre les secteurs public et privé sur le marché de l'assurance-prêt hypothécaire?

- Devrait-on continuer d'utiliser l'assurance-prêt hypothécaire LNH pour appuyer d'autres initiatives gouvernementales en matière de logement ou pour favoriser les innovations sur le marché hypothécaire? Dans l'affirmative, comment doit-on régler le problème des risques excessifs de défaut qu'entraînerait cette ligne de conduite?

- Compte tenu du fait que les risques hypothécaires varient considérablement selon le type d'assurance, la région et avec les années, le programme d'assurance-prêt hypothécaire LNH doit-il tenter d'atteindre le point mort pour chaque type d'activité ou pour l'ensemble de ses activités, et doit-il tenter de le faire à court ou à long terme?

Selon les réponses obtenues, on peut restructurer l'assurance-prêt hypothécaire LNH de plusieurs façons qui mettent chacune l'accent sur une politique et un compromis particuliers et qui ont chacune des retombées différentes. Voici quelques-unes des options, qui ne s'excluent pas forcément et que l'on peut combiner pour créer un modèle fonctionnel optimal :

- Appliquer le programme d'assurance LNH presque comme un programme de dépenses que les emprunteurs LNH ne financeraient qu'en partie.

- Appliquer le programme d'assurance LNH selon le principe de l'utilisateur-payeur et tenter d'assurer l'autofinancement du programme par l'amélioration du potentiel d'interfinancement.

- Appliquer le programme d'assurance LNH selon le principe de l'utilisateur-payeur et tenter d'atteindre l'autofinancement du programme en réduisant le risque pour le Fonds d'assurance hypothécaire.

- Appliquer le programme d'assurance LNH selon le principe de l'utilisateur-payeur et tenter d'assurer l'autofinancement du programme au moyen du partage des risques avec les prêteurs hypothécaires.

Ce document soulève plusieurs questions importantes qui se posent à la Société lorsqu'elle tente d'établir des recommandations de politique à l'intention du gouvernement fédéral. Dans la plupart des cas, il n'y a pas de réponse précise et, pour cette raison, nous présentons quelques-uns des facteurs dont il faut tenir compte. Dans le présent document, nous décrivons aussi plusieurs options en vue de donner aux Canadiens une idée de la gamme des possibilités qui s'offrent aux décideurs.

V LE PROCESSUS DE CONSULTATION

Ce document d'information représente une invitation officielle que la Société canadienne d'hypothèques et de logement fait aux groupes et aux personnes qui voudraient participer au processus de consultation. Les intéressés sont priés de présenter leurs mémoires à M. George Anderson, président, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 682, chemin de Montréal, Ottawa K1A 0P7, avant le 31 mai 1986.

De plus, la SCHL consultera directement certains groupes. Puisque tout changement de l'assurance-prêt hypothécaire LNH influera sur les prêteurs et les assureurs du secteur privé, leurs avis sont particulièrement importants. Par conséquent, la Société a l'intention de consulter l'Association des banquiers canadiens, l'Association des compagnies de fiducie du Canada, la Compagnie d'assurance d'hypothèques du Canada, la Société cana-

dienne de crédit coopératif Ltée, la Fédération des Caisses populaires Desjardins, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières et l'Association canadienne de compagnies d'assurance de personnes.

L'assurance-prêt hypothécaire publique a bien servi les emprunteurs canadiens pendant les quelque 30 dernières années. Leurs intérêts sont représentés par plusieurs organisations, dont l'Association des consommateurs du Canada, et par des corps représentatifs qui jouent un rôle important pour ce qui est de répondre aux besoins de logement des Canadiens, comme la Fédération canadienne des municipalités et l'Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme. D'autres groupes s'intéressent aux aspects sociaux ou économiques du logement. Nous ferons appel à leurs compétences, comme celles qu'offre le Conseil économique du Canada.

Il est essentiel pour les industries de la construction résidentielle et de l'immobilier de maintenir une offre suffisante de fonds hypothécaires. Les constructeurs de maisons et les agents immobiliers assurent la liaison entre les prêteurs et les emprunteurs hypothécaires. Par conséquent, un examen consultatif de l'assurance-prêt hypothécaire publique ne serait ni complet ni équilibré si nous n'obtenions pas leurs avis. Nous prévoyons que l'Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations, l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques, l'Institut canadien de l'habitation usinée, l'Association des agents immobiliers du Canada et l'Institut d'aménagement urbain feront des apports importants aux discussions.

Bien que l'assurance-prêt hypothécaire LNH soit une initiative strictement fédérale, les gouvernements provinciaux et territoriaux se sont dits vivement intéressés à aider la restructuration du programme lors de la conférence de 1985 à Calgary. Par conséquent, on communiquera avec eux dès la publication de ce document d'information. L'Alberta offre une assurance-prêt hypothécaire provinciale semblable à l'assurance LNH fédérale. De plus, il y a en Colombie-Britannique un programme d'hypothèques de second rang subventionnées à l'intention des acheteurs d'une première maison. Il offre une solution de rechange aux prêts assurés dont le rapport prêt-valeur est élevé. La Saskatchewan a proposé dans son dernier budget un programme pour aider les acheteurs d'une première maison au moyen de subventions de 3 000 $. On prévoit que les gouvernements provinciaux interviendront activement au cours du processus de consultation.

Les avis des gouvernements provinciaux et territoriaux et de divers groupements d'intérêt et organisations ont énormément facilité le processus de l'an dernier visant à redéfinir le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine du logement et à modifier

les instruments de politique fédéraux utilisés pour remplir ce rôle. Nous avons toutes les raisons de croire que la consultation des semaines à venir donnera des résultats tout aussi positifs.

ANNEXE I

ÉVALUATION DU PROGRAMME D'ASSURANCE-PRÊT HYPOTHÉCAIRE PUBLIQUE

RÉSUMÉ

ÉVALUATION DU PROGRAMME D'ASSURANCE-PRÊT HYPOTHÉCAIRE PUBLIQUE

RÉSUMÉ

- Le programme d'assurance-prêt hypothécaire LNH a été mis sur pied en 1954 pour assurer le maintien de la souplesse des modalités hypothécaires réalisée dans le cadre de l'ancien programme de prêts conjoints (1935). Le but premier du programme était donc d'assurer aux Canadiens de toutes les régions du pays un accès à des prêts à risque élevé assortis des meilleures conditions possibles, y compris du taux d'intérêt le plus bas possible.

- Le financement hypothécaire offert aux emprunteurs en vertu du programme d'assurance-prêt hypothécaire LNH devait venir de sources privées et le programme devait s'autofinancer, contrairement au programme de prêts conjoints, qui offrait directement des fonds publics à des taux d'intérêt subventionnés.

- Les paramètres et caractéristiques du programme d'assurance-prêt hypothécaire de 1954 étaient bien conçus et compatibles avec la réalisation de l'objectif premier du programme, soit d'assurer que les emprunteurs de toutes les régions du pays puissent obtenir des prêts à coefficient élevé assortis des meilleures conditions possibles et aux taux d'intérêt les plus bas possibles, ce que devait faciliter l'utilisation de fonds privés.

- Du côté de la demande, le programme d'assurance-prêt hypothécaire LNH donnait aux emprunteurs l'accès à des prêts à coefficient élevé et le droit statutaire à un prêt hypothécaire d'une durée de 25 ans.

- Du côté de l'offre, le programme était destiné à encourager les établissements financiers et les investisseurs du secteur privé à placer des fonds sur le marché du logement et à éliminer ainsi la nécessité du recours aux fonds publics, par les moyens suivants : (i) rendre le prêt hypothécaire LNH aussi attrayant que possible en offrant une garantie complète contre le défaut, (ii) établir une formule simple du point de vue administratif en pratiquant un seul droit d'assurance initial et en réglant les sinistres au comptant, et (iii) mettre sur pied des services d'inspection et d'évaluation pour faciliter l'octroi des prêts par les banques à charte, qui, après la modification de 1954 de la Loi sur les banques, ont été autorisées à consentir des prêts LNH.

- L'évaluation de l'assurance-prêt hypothécaire publique avait pour but d'examiner le rôle du gouvernement sur ce marché à la lumière des conditions actuelles et de celles prévues, et d'établir la mesure dans laquelle le programme a réalisé ses objectifs. De plus, on a étudié les répercussions du

programme sur la qualité du logement et sur les causes et sources des pertes du FAH. À la lumière des résultats des analyses entreprises durant l'évaluation, on a examiné plusieurs options possibles en vue de cerner les méthodes que le gouvernement pourrait utiliser pour réaliser ses objectifs sur le marché de l'assurance hypothécaire.

- Voici les principales conclusions de l'évaluation :

Justification du programme

- Au cours des 30 dernières années, le programme d'assurance-prêt hypothécaire LNH a subi des changements considérables. Par exemple, le programme était orienté vers les logements neufs à prix modéré de propriétaire-occupant et locatifs. Ces dernières années, on a cessé de cibler le programme. De même, on a récemment modifié les primes et les droits afin de les faire mieux correspondre aux risques et aux coûts réels. Un effet de ces changements est que les acheteurs d'une première maison versant une petite mise de fonds paient maintenant l'assurance hypothécaire beaucoup plus cher que les personnes dans la même situation il y a quelques années.

- Parce que l'assurance-prêt hypothécaire LNH a subi plusieurs changements au cours des trente dernières années et étant donné qu'elle a servi à plusieurs fins non comprises dans la liste des raisons d'être politiques au moment de son adoption, les objectifs et le mandat du programme sont devenus de plus en plus imprécis et ambigus au fil des ans.

- En se fondant sur la façon dont le programme est appliqué à l'heure actuelle, on peut interpréter son objectif de deux façons, selon les paramètres du programme que l'on considère. D'un côté, compte tenu du fait que les primes ne varient pas d'une région à l'autre, on peut soutenir que le programme est une mesure de logement destinée à faciliter l'accès à la propriété et la production de logements locatifs dans tous les coins du pays. Toutefois, parce que les primes varient selon le rapport prêt-valeur et, par exemple, parce qu'un supplément de prime est imposé pour les prêts hypothécaires à paiements progressifs ou pour les logements en copropriété par opposition aux logements ordinaires de propriétaire-occupant, le programme semble avoir pour objectif d'assurer la disponibilité de fonds hypothécaires à un prix proportionné au risque.

- Le fait que la SCHL pratique des primes invariables peu importe la région et la contrainte de coût nul du programme font supposer que le gouvernement cherche à atteindre une combinaison d'objectifs d'efficacité économique et de justice sociale par le biais de son programme d'assurance-prêt hypothécaire. En soi, la contrainte de coût nul porte à croire qu'un objectif clé du gouvernement consiste à s'assurer

que le bon montant de ressources est affecté au secteur du logement, ce qui compense l'effet nuisible du règlement qui impose un rapport prêt-valeur de 75 %. Par contre, le fait que les primes et droits ne varient pas selon la région fait conclure qu'un objectif important du programme est d'assurer l'égalité d'accès aux prêts à coefficient élevé, par les subventions à l'assurance hypothécaire dans les marchés à risque élevé comme les villes mono-industrielles et du secteur primaire et dans les régions éloignées, où le coût de la production d'assurance est élevé.

- Le fait de pratiquer des primes qui ne varient pas selon la région a un certain nombre de conséquences importantes. Premièrement, compte tenu de la contrainte de coût nul, il s'ensuit que l'interfinancement doit être un élément essentiel au fonctionnement du programme. Cela signifie que la SCHL doit tirer suffisamment de bénéfices de l'assurance des prêts sur les marchés à faible risque pour couvrir le coût du financement des emprunteurs sur les marchés à risque élevé.

- La deuxième conséquence concerne l'autre contrainte du programme, soit d'offrir une concurrence juste aux assureurs privés. En excluant les assureurs privés des marchés subventionnés, les primes invariables peu importe la région réduisent manifestement le champ d'activité des assureurs privés.

- La troisième conséquence de l'imposition de primes et de droits fixes pour tous les marchés est le risque pour le gouvernement que le secteur privé n'accepte d'assurer que les prêts à faible risque, réduisant ainsi les possibilités d'autofinancement du programme.

- Enfin, pour que le programme s'autofinance grâce à l'interfinancement, la SCHL doit détenir une part importante du marché à faible risque. Dans une large mesure, cela élimine la possibilité pour le secteur privé de se tailler une place importante sur le marché de l'assurance-prêt hypothécaire. De plus, le gouvernement a, dans le passé, utilisé l'assurance LNH pour réaliser une foule d'objectifs publics comme l'amélioration de la qualité du logement et le soutien des politiques de stabilisation économique. Leur réalisation aujourd'hui par le biais de l'assurance-prêt hypothécaire publique exige que la SCHL domine le marché, ce qui, une fois de plus, n'est pas compatible avec une autre contrainte du programme, soit d'assurer une concurrence juste aux assureurs privés.

Réalisation des objectifs

- Le principal objectif de l'assurance-prêt hypothécaire LNH a toujours été de veiller à ce que les emprunteurs de toutes les régions du pays aient accès à des prêts hypothécaires à coefficient élevé assortis des meilleures conditions possibles et des taux d'intérêt les moins élevés possibles.

- Toutefois, tout en poursuivant cet objectif, la SCHL doit respecter trois contraintes du programme, soit :

  (i) que les fonds hypothécaires proviennent de prêteurs privés;
  (ii) que le programme soit appliqué à un coût nul pour le gouvernement;
  (iii) que la SCHL offre l'assurance hypothécaire en laissant une place pour la concurrence du secteur privé (après 1970).

Objectif central : **Meilleures conditions d'emprunt possibles.**

- Pendant les premières années d'application du programme d'assurance LNH, les emprunteurs pouvaient obtenir un financement hypothécaire à des conditions au moins aussi attrayantes que celles qui étaient offertes en vertu de l'ancien programme de prêts conjoints. Pour ce qui est du taux d'intérêt lié aux prêts LNH, des rapports d'amortissement de la dette, des rapports prêt-valeur, des modifications à la conception du programme afin d'augmenter périodiquement les plafonds de prêt LNH et des répercussions sur les acheteurs d'une première maison, le programme a réussi à adoucir les conditions et à faciliter du même coup l'accès à la propriété.

- La période entre 1970 et 1978 a été caractérisée par un assouplissement continu des conditions d'emprunt en vertu de la LNH, selon les recommandations du Groupe de travail Hellyer en 1969, y compris une réduction de 50 % de la prime. En 1970, on a permis au secteur privé d'assurer les prêts à coefficient élevé, et en 1978, la CAHC (la plus grande entreprise privée) était devenue la force dominante sur ce marché. Malgré l'assouplissement des conditions d'emprunt en vertu de la LNH, l'accroissement du volume d'assurance souscrite par la CAHC dans la plupart des marchés, allié à son aptitude à offrir des normes d'emprunt identiques à celles de l'assurance LNH, ont considérablement réduit le volume net d'assurance LNH sur le marché de l'assurance hypothécaire. Toutefois, pendant la plus grande partie des années 1970, l'assurance LNH a continué d'améliorer l'accès à la propriété et d'appuyer la production de logements locatifs par l'application des programmes PAAP et PALL du gouvernement fédéral.

- Par suite des niveaux élevés des pertes sur règlement subies par le FAH depuis la fin des années 1970, les normes de souscription se sont resserrées et le coût de l'obtention de prêts à coefficient élevé a augmenté ces dernières années. Par exemple, les primes et les droits de demande ont été majorés pour tenir compte des risques et coûts réels, et la Société n'offre plus de prêts LNH assurés représentant plus de 90 % de la valeur de la propriété. Toutefois, le programme continue d'exercer une nette influence positive sur l'accès à la propriété, surtout dans les marchés à risque élevé et dans les régions éloignées, et d'appuyer la production de logements locatifs.

Contrainte n° 1 : **Fonds devant provenir de prêteurs privés.**

- En raison d'imperfections du marché sous forme de plafonnement des taux d'intérêt LNH, du plafond d'intérêt de 6 % sur les prêts consentis par les banques et le terme minimal de 25 ans lié aux prêts hypothécaires LNH, le programme n'a pu obtenir suffisamment de fonds du secteur privé avant 1969. Depuis 1970, les mesures gouvernementales pour déréglementer le secteur financier (par exemple, par le déplafonnement des taux d'intérêt LNH et la réduction à 5 ans du terme minimal des prêts hypothécaires LNH) ont précipité l'intégration du marché hypothécaire et du marché des capitaux en général, et ont en grande partie éliminé la pénurie chronique de fonds du secteur privé qui avait été un problème jusqu'à la fin des années 1960.

Contrainte n° 2 : **Que le programme soit appliqué sans frais pour le gouvernement.**

- Pendant ses premières années d'application, le programme a plus que respecté la contrainte de coût nul. De fait, en 1969, le FAH avait accumulé un excédent de réserves supérieur à 250 millions de dollars. C'est pour cette raison que le Groupe de travail Hellyer avait recommandé une réduction de 50 % des primes.

- À la fin des années 1970 et au début des années 1980, il y a eu revirement de la situation financière du FAH. La détérioration continue de la situation économique depuis le milieu des années 1970; l'effet de l'assurance de prêts PAAP et PALL à risque élevé contre des primes insuffisantes pendant les années 1970; la grave récession au début des années 1980 en Alberta; et le fait que la SCHL, en raison de ses objectifs publics, ne peut exploiter le programme comme s'il s'agissait d'une entreprise sont autant de facteurs qui expliquent l'actuel déficit actuariel d'environ 790 millions de dollars du FAH.

Contrainte n° 3 : **Offrir l'assurance-prêt hypothécaire en admettant la concurrence du secteur privé.**

- Après les changements législatifs de 1970, l'assurance privée de prêts à coefficient élevé a vu le jour officiellement, et pendant la plus grande partie des années 1970, a desservi une proportion de plus en plus importante des emprunteurs hypothécaires. L'existence de deux assureurs privés et l'accroissement de la part du marché de l'assurance hypothécaire prise par le secteur privé ont poussé les auteurs du rapport Matthews à conclure en 1970 que l'assurance LNH avait réussi à créer un milieu sain pour les prêts hypothécaires assurés.

- Bien que la croissance de la part du secteur privé sur le marché de l'assurance hypothécaire se soit poursuivie jusqu'à la fin des années 1970, l'assurance LNH est maintenant le premier fournisseur d'assurance hypothécaire. L'extension de l'assurance LNH aux sous-marchés jadis desservis par le secteur privé (logements locatifs existants et maisons de propriétaire-occupant à prix élevé), la hausse imprévue du nombre de prêts en défaut assurés par le secteur privé en Alberta et l'utilisation subséquente par la CAHC (à l'heure actuelle, le seul assureur privé de prêts hypothécaires) de l'Option "B" (limitation de responsabilité) comme mode de règlement sont trois facteurs qui, ensemble, expliquent la réduction spectaculaire de la part privée du marché, qui est passée d'environ 40 % en 1981 à environ 15 % en 1985.

Effet de l'assurance LNH sur la qualité des maisons individuelles

- Le chapitre 5 tire des conclusions sur les retombées actuelles du programme d'assurance-prêt hypothécaire sur la qualité du logement. La plupart des conclusions se fondent sur les résultats d'une enquête sur le terrain dont les paramètres étaient restreints. Pour cette enquête, on a comparé la qualité de maisons assurées en vertu de la Loi nationale sur l'habitation à un groupe équivalent de maisons non assurées en vertu de la LNH. On a défini plusieurs indicateurs de la qualité du logement et l'enquête a touché 411 maisons. Les maisons de l'échantillon étaient situées dans quatre localités et représentaient deux périodes de construction, soit 1975 à 1979 et 1980 à 1985. Bien que l'enquête n'ait pas touché des maisons dans toutes les provinces, on a choisi les localités de façon à représenter les limites de toute une gamme de complexité des codes locaux et de tailles du marché.

- On s'attendait que la qualité des logements LNH soit supérieure à celle des autres logements du fait que les Normes de construction résidentielle comportent certaines exigences que ne contient pas le Code national du bâtiment, et du fait que

les logements LNH doivent subir des inspections de conformité par la SCHL auxquelles ne sont pas assujettis les logements ordinaires. On prévoyait aussi que l'effet sur la qualité du logement des exigences relatives aux prêts LNH serait plus évident sur les marchés du logement moins développés que sur les marchés plus développés, où il existe des mécanismes supplémentaires de contrôle de la qualité.

- On a utilisé l'état de 17 composantes du logement pour évaluer l'aspect "durabilité" de la qualité. Cette mesure a révélé que les logements sont généralement en très bon état et ont besoin de peu de réparations. Il n'y a pas de différence nette de la qualité entre les maisons LNH et les non-LNH pour ce qui est de la durabilité. On n'a relevé qu'une légère supériorité des maisons LNH dans les marchés moins développés.

- Pour juger de l'aspect "santé et sécurité" de la qualité, on a examiné la conformité avec 43 éléments du Code du bâtiment et fait le compte des cas de non-conformité. Cette mesure donne des résultats ambigus puisque les maisons LNH et les non-LNH doivent se conformer à différentes exigences, mais on a relevé une tendance temporelle évidente indiquant une amélioration de la conformité dans le cas des maisons non LNH et un degré de conformité instable ou à la baisse dans le cas des maisons LNH.

- On n'a pas constaté de différence de prix entre les maisons LNH et les non-LNH lorsqu'on maintient constants les facteurs de taille, d'emplacement et de dépenses pour les améliorations. On n'a en aucun cas relevé l'absence des caractéristiques accessoires exigées par les Normes de construction résidentielle, comme les garde-robes et les installations de buanderie, dans les maisons non LNH, sauf lorsqu'elles avaient été supprimées pendant des travaux de rénovation.

- Les résultats de l'enquête portent à conclure qu'à l'heure actuelle les logements LNH sont, sur les marchés du logement moins développés, d'une qualité légèrement supérieure, mais que, sur les marchés du logement bien développés (qui représentent la majorité des marchés), l'assurance LNH n'a aucun effet sur la qualité de la construction du produit. Il ne faut toutefois pas en conclure que les exigences relatives aux prêts LNH n'ont pas influé sur la qualité du logement au Canada, ni que les activités de la SCHL autres que celles du programme d'assurance-prêt hypothécaire n'influent pas considérablement sur la qualité du logement.

Autres rôles possibles pour le gouvernement dans le domaine de l'assurance-prêt hypothécaire

- En raison de la difficulté du programme à s'autofinancer, la SCHL l'a modifié ces dernières années pour faire en sorte que les primes reflètent mieux les risques concernés. Par exemple, les primes sont maintenant liées au rapport prêt-valeur et des suppléments de prime sont imposés pour les logements en copropriété et pour les instruments hypothécaires comme les prêts hypothécaires à taux variable et à paiements progressifs.

- Parce que le programme évolue vers l'imposition de primes qui reflètent le risque, et en raison de l'ambiguïté des objectifs du programme, de nombreux observateurs du domaine du logement ont proposé que l'intervention gouvernementale se limite à assurer la disponibilité de prêts à coefficient élevé, sans égard aux différences de modalités d'emprunt dans les diverses régions du pays. De cette façon, le programme deviendrait en grande partie une mesure du marché des capitaux destinée à corriger les imperfections du fonctionnement du marché hypothécaire.

- Compte tenu des avis de ces observateurs, le gouvernement a deux choix de politique générale dans le domaine de l'assurance hypothécaire : (i) il pourrait jouer un rôle relativement passif en se contentant de veiller à ce que le marché de l'assurance-prêt hypothécaire fonctionne bien, de façon que tout emprunteur disposé à payer un prix proportionné aux risques et au coût puisse obtenir le service, ou (ii) il pourrait continuer à jouer un rôle actif dans le domaine de l'assurance-prêt hypothécaire afin de veiller à ce que les citoyens de toutes les régions du pays aient un accès égal aux prêts à coefficient élevé.

- S'il décidait de jouer le premier rôle, le gouvernement se contenterait de soutenir l'initiative du secteur privé en vue d'assurer la disponibilité de prêts à coefficient élevé dans toutes les régions du pays et à un prix concurrentiel. Selon ce scénario, la meilleure politique serait la privatisation par étapes alliée à l'"assurance supplémentaire facultative" ou la réassurance ciblée. Avec l'entrée en scène de l'"assurance supplémentaire", la SCHL n'offrirait plus directement l'assurance-prêt hypothécaire, mais offrirait plutôt aux prêteurs une assurance couvrant le risque supérieur à la garantie (option B) offerte par l'assurance privée. De cette façon, la SCHL assurerait la disponibilité (à un prix proportionné au risque) de prêts à coefficient élevé dans toutes les régions du pays.

- Selon ce scénario, les gens habitant dans des régions à faible risque, comme le marché de Toronto, paieraient une prime d'assurance-prêt hypothécaire considérablement inférieure à celle des habitants des régions isolées et des villes du secteur primaire et de la plupart des habitants de l'Alberta. Cette méthode soulève deux préoccupations importantes, soit (i) le pouvoir de monopole donné à la CAHC à court terme et (ii) la question de savoir si, à long terme, il y aurait un nombre suffisant d'assureurs privés pour assurer un marché concurrentiel.

- Selon le deuxième scénario, l'intervention gouvernementale servirait à assurer que les emprunteurs vivant dans des marchés à risque élevé et dans des collectivités isolées aient accès à des prêts à coefficient élevé aux mêmes conditions que les personnes vivant dans des centres urbains importants à faible risque, comme Montréal ou Toronto. Si le gouvernement continuait de jouer son rôle actuel, soit d'assurer l'égalité d'accès aux prêts à coefficient élevé et d'appuyer la construction de logements locatifs, la méthode actuelle se fondant sur l'interfinancement serait la meilleure façon de réaliser ces objectifs.

- Toutefois, l'expérience a montré qu'il existe des conflits entre l'objectif d'égalité d'accès et les contraintes relatives à l'autofinancement et à la juste concurrence. Par conséquent, il serait nécessaire d'apporter des changements au programme. Par exemple, on pourrait pratiquer des primes plus élevées pour les logements locatifs existants afin de subventionner les logements locatifs neufs, ou donner à la SCHL plus de souplesse pour régler les demandes d'indemnité, ou encore, prendre des mesures pour améliorer l'efficience de l'interfinancement.

ANNEXE II

RÉSUMÉ DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL NIELSEN CONCERNANT L'ASSURANCE-PRÊT HYPOTHÉCAIRE PUBLIQUE

RÉSUMÉ DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL NIELSEN CONCERNANT L'ASSURANCE-PRÊT HYPOTHÉCAIRE PUBLIQUE

Résumé de l'examen du programme d'assurance-prêt hypothécaire

Le rapport décrit brièvement les objectifs, le document habilitant, les activités, le contexte général de l'assurance-prêt hypothécaire et les options du programme, avant de faire des recommandations sur l'avenir de l'assurance-prêt hypothécaire publique.

La section commence par indiquer le principal objectif du programme, qui est "...de favoriser le bon fonctionnement du marché hypothécaire et du marché du logement en jouant un rôle directeur dans le domaine de l'assurance hypothécaire non subventionnée tout en poursuivant d'autres objectifs".

Le rapport examine brièvement le mode de fonctionnement du programme, y compris les ressources budgétaires et la description de l'administration du FAH par la SCHL. Il traite ensuite des problèmes de solvabilité et de liquidité du FAH.

Le Groupe de travail fait ensuite certaines observations sur le contexte de l'assurance-prêt hypothécaire publique et privée et fait ressortir les différences institutionnelles entre la CAHC et la SCHL (FAH) en ce qui a trait à la fiscalité, au règlement de l'Option B, au barème de primes renouvelables et aux différences de marché.

Le rapport traite ensuite d'autres pays où l'assurance-prêt hypothécaire publique et privée coexiste, puis s'arrête sur divers objectifs déclarés récents pour l'assurance-prêt hypothécaire publique, notamment :

a. encourager une offre suffisante de crédits pour le logement;
b. assurer l'accès aux prêts des secteurs qui ne seraient peut-être pas desservis autrement, comme les villes du secteur primaire et les ensembles locatifs;
c. promouvoir la création de nouveaux instruments hypothécaires;
d. permettre la mise en oeuvre de programmes de logement social;
e. favoriser le respect des normes de logement et de milieu de vie collectif;
f. abaisser les versements initiaux afin qu'un plus grand nombre de personnes puissent avoir accès au marché du logement; et
g. encourager le développement d'un marché hypothécaire secondaire afin d'augmenter l'offre de fonds hypothécaires.

Il fait ensuite remarquer que certains de ces objectifs vont à l'encontre du principe d'autofinancement; que d'autres sont devenus superflus; et que d'autres encore pourraient être atteints par le secteur privé.

Le rapport résume ensuite l'argument selon lequel l'établissement des primes en fonction du risque les rendrait trop élevées pour certains secteurs du marché et qu'il faudrait renoncer complètement à certains objectifs sociaux. Le contre-argument consiste à avoir recours à l'interfinancement pour réaliser les objectifs sociaux. On examine ensuite la proposition de réassurance hypothécaire en faisant remarquer que l'intervention publique ne convient que lorsqu'elle est nécessaire pour réaliser des objectifs sociaux. Enfin, on donne à entendre qu'il se peut que le secteur privé connaisse à nouveau la rentabilité lorsque s'assainiront les conditions de concurrence.

Le rapport résume ensuite les options suivantes :

a. maintenir le programme tel quel en apportant certaines améliorations à la situation financière du FAH tout en conservant une combinaison d'objectifs;
b. concevoir le programme selon des modalités strictement commerciales en établissant les primes en fonction du risque, avec une option pour la réalisation des objectifs sociaux (exclusion, octroi de subventions du gouvernement ou dispositions à l'égard des pertes excessives); et
c. supprimer le régime public d'assurance hypothécaire et permettre au secteur privé de fournir l'assurance et la réassurance (pour les éléments jugés non assurables, la SCHL pourrait jouer le rôle de réassureur.)

Recommandations

Le groupe de travail recommande que l'assurance hypothécaire publique soit maintenue avec l'objectif premier d'assurer l'égalité d'accès à l'assurance hypothécaire dans tout le Canada.

Il faut faire des efforts pour maintenir un climat concurrentiel pour le secteur privé.

On ne devrait faire appel au FAH pour favoriser la création d'instruments hypothécaires innovateurs que dans la mesure où sont respectés les critères et les usages habituels. S'il se révèle nécessaire d'assurer une protection inhabituelle, pour des projets pilotes, par exemple, il faudrait recourir à d'autres méthodes, comme une garantie ministérielle.

Il faudrait améliorer la situation financière du FAH en adoptant les mesures suivantes :

a. imposer aux demandeurs qui reprennent une hypothèque les mêmes exigences qu'aux autres;
b. instituer une franchise ou un autre mécanisme de protection incomplète, transférant ainsi une partie du risque au prêteur pour l'encourager à faire preuve de prudence;
c. régler les réclamations au moyen de débentures ayant la même date d'échéance et le même taux d'intérêt que le solde impayé du prêt hypothécaire;
d. veiller à ce que les sociétés d'exploitation des ressources partagent le risque d'assurance;
e. envisager la possibilité de substituer des primes renouvelables ou un régime d'assurance temporaire au système actuel; et
f. maintenir une structure de primes qui soit saine sur le plan actuariel à condition que les primes restent identiques dans toutes les régions.

ANNEXE III

RÉSUMÉ DES PRÉOCCUPATIONS SOULEVÉES DANS LE BUDGET FÉDÉRAL DU 26 FÉVRIER 1986 CONCERNANT LES GARANTIES DE PRÊT ET LE PASSIF ÉVENTUEL

RÉSUMÉ DES PRÉOCCUPATIONS SOULEVÉES DANS LE BUDGET DU 26 FÉVRIER 1986 CONCERNANT LES GARANTIES DE PRÊT ET LE PASSIF ÉVENTUEL

Dans les documents accompagnant le budget Wilson du 26 février 1986, le gouvernement exprime ses préoccupations au sujet des garanties de prêt et du passif éventuel. Cette préoccupation découle de l'augmentation de 2,7 milliards de dollars du déficit cumulé du gouvernement au chapitre de ce passif.

L'exposé du plan de dépenses du gouvernement décrit dans le budget indique qu'il faudrait envisager un contrôle plus serré et plus efficace des garanties de prêt et du passif éventuel comme moyen de réduire les dépenses budgétaires. Le document fait remarquer qu'un certain nombre de directives pour les projets de garantie de prêt ont été mises en place, y compris la nécessité de convaincre le gouvernement de la rentabilité du projet et de la volonté du prêteur de partager le risque. En outre, les bénéficiaires de garanties de prêt devront payer un droit en reconnaissance de la valeur que confère la garantie.

L'exposé du plan financier du gouvernement donne plus de détails sur les répercussions des emprunts et des garanties de prêt sur la dette des sociétés d'État, y compris la SCHL. Le document signale que les prêts hypothécaires assurés par la SCHL sont considérés sur le marché comme un financement garanti par l'État. Lorsqu'on considère le FAH de cette façon, la proportion de la SCHL des garanties de prêt du gouvernement représente environ 80 % du total prévu pour l'année financière 1985-1986.

Le rapport réitère que les activités d'emprunt de la plupart des sociétés d'État doivent normalement s'autofinancer et des primes d'assurance sont généralement versées pour compenser les pertes prévues. On réitère aussi les propositions visant à faire participer les prêteurs aux risques, en indiquant que le but général de cette politique est de réduire les risques auxquels s'expose l'État en garantissant ces prêts, à répartir également les risques entre les participants et à promouvoir l'utilisation de conditions commerciales dans le financement des projets de ce genre.

ANNEXE IV

ÉVOLUTION DE L'ASSURANCE-PRÊT HYPOTHÉCAIRE AU CANADA

ÉVOLUTION DE L'ASSURANCE-PRÊT HYPOTHÉCAIRE AU CANADA

L'assurance-prêt hypothécaire au Canada a évolué en réponse aux lois qui régissent la plupart des établissements de prêt et qui limitent le placement maximal dans les créances hypothécaires de premier rang à un pourcentage de la valeur d'expertise de la propriété hypothéquée. Au début, ce pourcentage prêt-valeur était de 60 %, mais il a augmenté avec le temps, comme nous le verrons ci-après. Ces restrictions étaient surtout destinées à protéger les déposants dans les établissements financiers contre les risques excessifs.

La description qui suit présente les jalons de l'évolution de l'assurance-prêt hypothécaire au Canada.

1. Loi fédérale sur le logement, 1935

Le gouvernement fédéral s'est introduit dans le secteur du logement et sur le marché hypothécaire pour la première fois en adoptant la Loi fédérale sur le logement de 1935. L'initiative du gouvernement en vertu de cette loi était le programme de prêts conjoints destiné à satisfaire à la demande accumulée de logements et à stimuler la création d'emplois pendant la reprise économique qui a suivi la Grande crise de 1930 à 1933.

Le programme de prêts conjoints offrait des prêts représentant jusqu'à 80 % du rapport prêt-valeur et le coût était partagé à raison de 25 %/75 % entre le gouvernement fédéral et les établissements financiers. Le gouvernement fédéral fournissait sa part de 25 % aux prêteurs à un taux d'intérêt de 3 %, et les prêteurs pratiquaient un taux de 5 % sur l'ensemble du prêt hypothécaire. Le gouvernement s'était aussi engagé, dans le cadre du programme, à partager toutes les pertes découlant de cas de défaut. Les prêteurs participants comprenaient surtout des compagnies d'assurance, et quelques compagnies de fiducie et de prêt.

On a modifié les conditions du programme peu après sa mise en application pour augmenter davantage l'offre de fonds hypothécaires en permettant des prêts représentant jusqu'à 90 % du rapport prêt-valeur.

Le programme à duré dix-neuf ans, soit jusqu'à ce que la Loi fédérale sur le logement soit remplacée par la Loi nationale sur l'habitation en 1954.

2. Loi nationale sur l'habitation, 1954

La Loi nationale sur l'habitation remplaçait les prêts conjoints par l'assurance-prêt hypothécaire pour les maisons neuves comme moyen privilégié d'assurer une offre suffisante de fonds hypothécaires.

L'assurance-prêt hypothécaire LNH s'inspirait du programme de prêts hypothécaires assurés de la Federal Housing Administration des États-Unis, et était adaptée au contexte canadien. L'assurance LNH était destinée à faciliter les prêts à coefficient élevé financés uniquement au moyen de fonds privés, et le programme devait s'autofinancer. Cette mesure éliminait la pratique coûteuse qui consistait à utiliser les fonds publics et à subventionner le taux d'intérêt hypothécaire de l'emprunteur.

Certaines caractéristiques importantes de l'assurance LNH comprenaient le plafonnement des prêts; le plafonnement des taux d'intérêt; et la restriction aux logements neufs.

Au moment de la mise en oeuvre de l'assurance-prêt hypothécaire publique, on a apporté des changements importants à la Loi sur les banques afin de permettre aux banques à charte d'entrer sur le marché hypothécaire résidentiel et de consentir des prêts assurés en vertu de la LNH.

La limite statutaire du rapport prêt-valeur pour les prêts ordinaires est demeurée à 60 % jusqu'en 1961, année où elle a été portée à 66 2/3 %.

3. Débuts de l'assurance hypothécaire privée, 1963

La SCHL a eu le monopole de l'assurance hypothécaire jusqu'en 1963. Cette année-là, son monopole a été remis en question par la formation d'une entreprise privée - Holborough Investments Ltd. et Central Covenants Ltd. (on a plus tard donné un nouveau nom à cette entité, soit Les Placements MICC Ltée.) Holborough assurait des prêts conjoints à coefficient élevé consentis par Central Covenants et des entreprises de prêt choisies, jusqu'à concurrence de 90 % de la valeur de la propriété.

La stratégie des Placements MICC était de consentir des prêts à coefficient élevé sur les maisons plus chères à un moment où l'assurance LNH était limitée par des plafonds de prêt strictement réglementés. L'assureur privé assurait aussi les logements existants, ce que la LNH n'a pas autorisé avant 1966.

Pendant cette période, on a apporté plusieurs changements importants à la loi, en portant la limite des prêts à un

rapport prêt-valeur de 75 % pour les prêts hypothécaires ordinaires en 1964 et en supprimant le plafond de taux d'intérêt LNH en 1969.

4. Essor de l'assurance privée, 1970

En 1970, on a adopté des mesures législatives qui ont favorisé l'expansion du secteur de l'assurance privée en permettant aux entreprises de prêt d'investir dans les créances hypothécaires représentant un rapport prêt-valeur dépassant 75 %, à condition que la partie supérieure à la limite de 75 % soit assurée. On a aussi modifié les lois provinciales régissant les compagnies d'assurance pour les adapter aux modifications fédérales. Ces modifications ont légitimé les prêts à coefficient élevé assurés par le secteur privé.

Ces modifications législatives ont poussé la Sovereign Mortgage Insurance Co. à entrer sur le marché en 1972. Elle a été suivie, un an plus tard, de l'Insmor Mortgage Insurance Co.

Le marché est demeuré stable pour une période de cinq ans avant que les compagnies Insmor et Sovereign ne s'unissent en 1978 sous le nom d'Insmor. En 1981, les deux sociétés privées restantes ont suivi leur exemple en se fusionnant sous le nom de MICC. Depuis cinq ans, le marché est demeuré stable, comprenant la combinaison actuelle d'un assureur hypothécaire privé et d'un assureur public.

Pendant cette période, il y a eu certains changements importants de la réglementation, notamment la suppression en 1979 des plafonds de prêt LNH et l'extension de l'assurance LNH aux ensembles de logements locatifs existants.

ANNEXE V

LES PRÊTS HYPOTHÉCAIRES POUR L'HABITATION AU CANADA

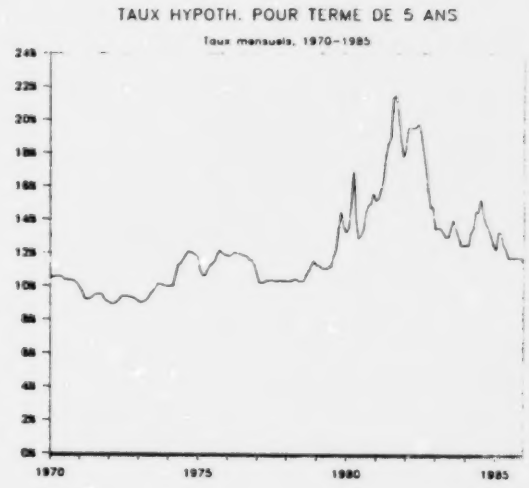
PROFIL STATISTIQUE

LES PRÊTS HYPOTHÉCAIRES POUR L'HABITATION AU CANADA
PROFIL STATISTIQUE

I PRÊTS HYPOTHÉCAIRES

Taux d'intérêt des prêts hypothécaires ordinaires

Les taux d'intérêt hypothécaires ont affiché une certaine modération ces deux dernières années par rapport au sommet de la fin de 1981 et semblent vouloir revenir au niveau des années 1970. Une offre suffisante de fonds hypothécaires et l'intensification de la concurrence entre les prêteurs ont favorisé une plus grande souplesse des instruments hypothécaires, sous forme de nouveaux types de prêts et de modalités plus souples pour les emprunteurs.

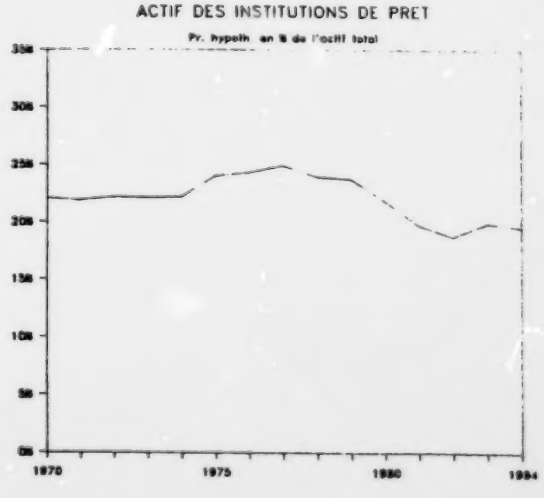


Les taux des prêts à court terme sont légèrement inférieurs aux taux des prêts sur cinq ans. Toutefois, grâce à l'assouplissement des modalités, le renouvellement ne pose pas de problème à l'heure actuelle.

Actif hypothécaire en pourcentage de l'actif total des établissements de prêt

L'actif hypothécaire en pourcentage de l'actif total des établissements de prêt est demeuré relativement stable ces deux dernières années, à environ 19 %. L'importance de l'actif hypothécaire a atteint un sommet en 1977 après la période inflationniste de la fin des années 1970, soit lorsque la demande de prêts hypothécaires était élevée.

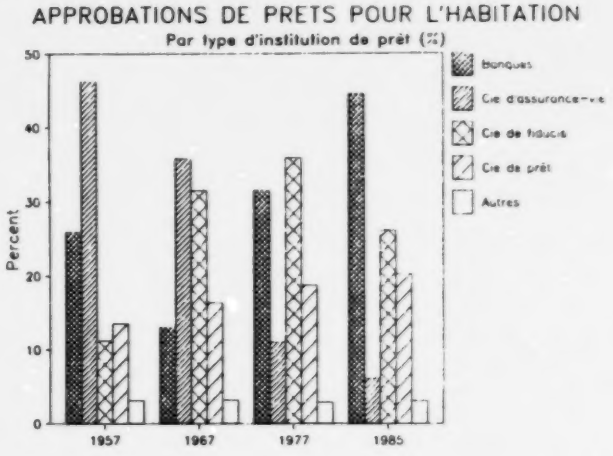
La baisse la plus récente est attribuable à l'amélioration du rendement réel d'autres éléments d'actif par rapport aux créances hypothécaires, malgré un taux de croissance stable de la valeur de l'actif hypothécaire.



Approbations de prêts hypothécaires par les établissements de prêt

Les sources de prêts pour l'habitation ont changé considérablement depuis 1957. Le changement le plus important est la baisse spectaculaire de l'influence des compagnies d'assurance-vie et la hausse de l'importance des banques à charte.

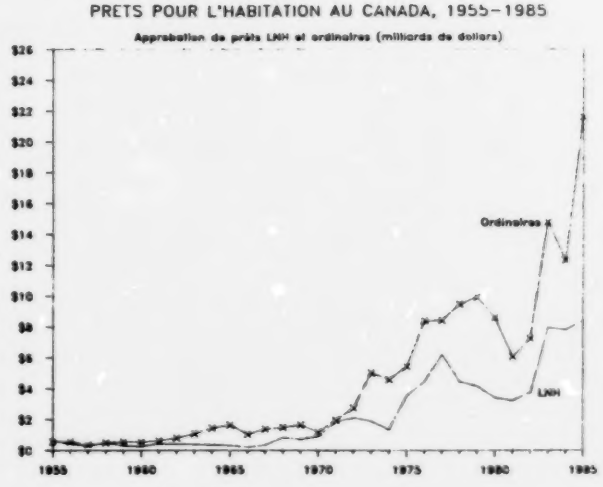
La part du marché des compagnies d'assurance est tombée de 46 % à 6 %, alors que celle des banques est passée de 26 % à 45 % entre 1957 et 1985.



Prêts LNH et prêts ordinaires

Pour ce qui est des prêts LNH et des prêts ordinaires, il y a eu une hausse marquée de la valeur des prêts ordinaires approuvés depuis 1980. Depuis les modifications législatives de 1954, les approbations de prêts LNH sont demeurées stables, à environ 500 M$, jusqu'aux années 1970. Pendant la même période, la valeur des prêts ordinaires a crû lentement mais régulièrement, passant de 1 milliard de dollars en 1960 à 2,3 milliards de dollars au début des années 1970.

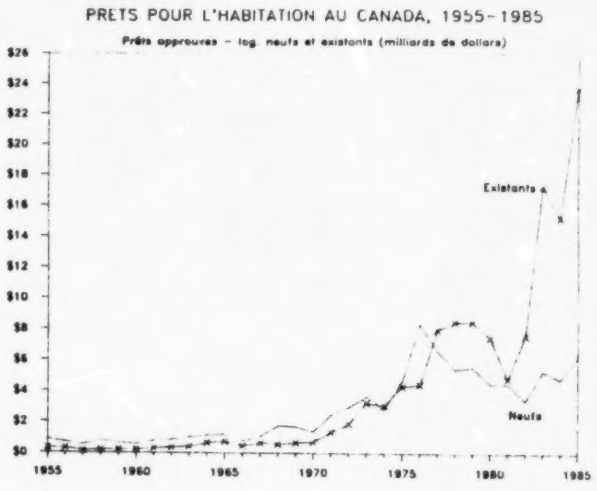
La période de quinze ans écoulée depuis 1970 illustre de façon éclatante l'effet de l'inflation sur le secteur du logement. En effet, la valeur des prêts a augmenté d'environ 450 %, alors que le nombre de logements n'a augmenté que d'environ 30 % par an en moyenne.



Prêts pour les logements neufs et les logements existants

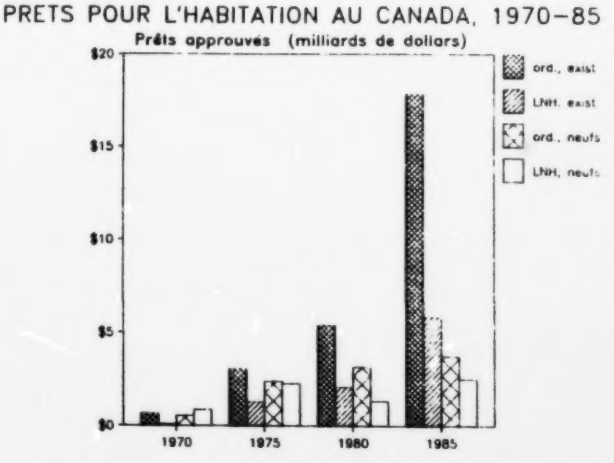
Les prêts pour les logements existants ont pris une part croissante du marché depuis 1971. Après une faible baisse en 1982, le nombre de ces prêts a augmenté de façon spectaculaire de sorte qu'à la fin de 1985, 80 % des fonds hypothécaires étaient consentis pour des logements existants. De toute évidence, le secteur de la revente est devenu le secteur dominant du marché des prêts pour l'habitation.

La valeur des prêts pour les logements neufs est demeurée relativement stable au fil des ans, atteignant un sommet d'environ 6 milliards de dollars en 1977. Les prêts pour les logements neufs affichent des tendances cycliques nettes, visibles après les récessions de 1973 et de 1981. Il est probable que la tendance des prêts pour les logements neufs demeurera stable à long terme, selon les facteurs démographiques et les initiatives futures du gouvernement.



Prêts pour les logements neufs et les logements existants consentis par les prêteurs LNH et les prêteurs ordinaires

Les prêts pour les logements existants représentent la part la plus importante des prêts LNH et des prêts ordinaires. Les prêts ordinaires pour les logements existants représentent la part la plus importante du marché en 1985, soit près de 60 %, alors que les prêts LNH pour les logements existants atteignent une proportion de 20 %. Trente pour cent des prêts LNH ont été consentis pour des logements neufs, alors que 17 % seulement des prêts ordinaires visaient des logements neufs en 1985.



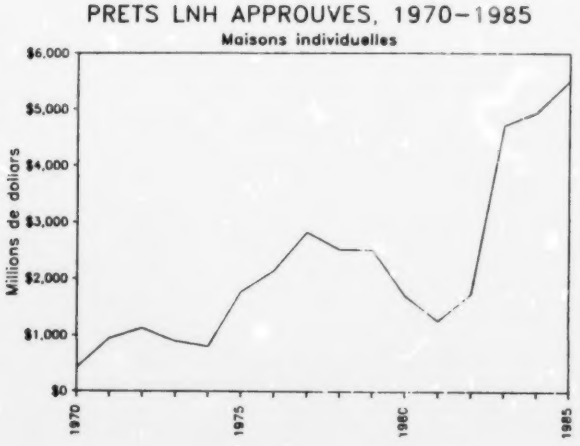
II PRÊTS EN VERTU DE LA LNH

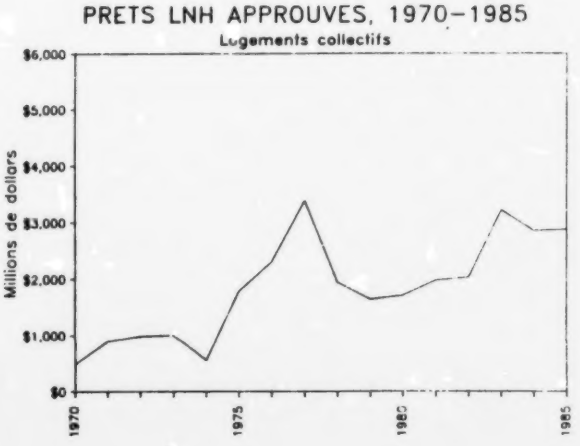
Approbations de prêts pour les logements neufs et les logements existants

Depuis le début du programme en 1954, les prêts en vertu de la LNH visaient la construction neuve puisque les règlements interdisaient les prêts pour les propriétés existantes. Ce règlement a été modifié en 1966. Toutefois, l'importance des prêts LNH pour les logements existants est longtemps demeurée faible. Ce n'est qu'à la fin de années 1970 que les prêts LNH pour les logements existants ont pris de l'importance en chiffres absolus.

Dans le cas des prêts pour les logements neufs, la part du marché des prêts LNH est tombée d'un sommet de 73 % en 1955 à un creux de 25 % en 1966. Depuis le milieu des années 1960, la part des prêts LNH s'est stabilisée à environ 45 % à 50 % de l'ensemble des prêts pour les logements neufs.

Prêts LNH pour les maisons individuelles et les logements collectifs



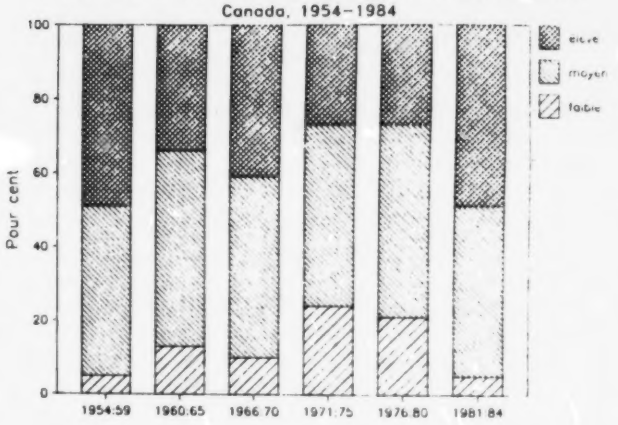


Profil des emprunteurs LNH

La plus grande partie des emprunteurs LNH (environ 50 %) ont un revenu qui se situe dans le tiers central de l'échelle des revenus, et cette tendance est demeurée relativement stable depuis l'adoption de la LNH.

PROFIL DU REVENU DES EMPRUNTEURS LNH

Canada, 1954–1984

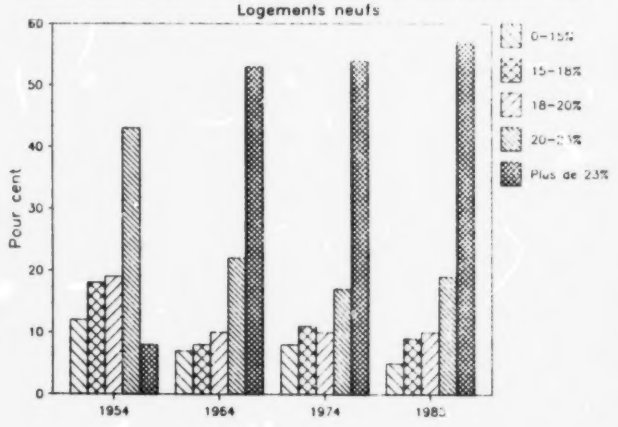


Rapport entre l'amortissement brut de la dette et le revenu des emprunteurs LNH (rapport ABD-revenu)

En 1954, le rapport ABD-revenu des emprunteurs LNH pour le logement neuf variait beaucoup, même si 51 % d'entre eux affichaient des rapports ABD-revenu de 20 % et plus. En 1964, 75 % des emprunteurs LNH avaient un rapport ABD-revenu de 20 % et plus. Cette répartition a peu changé depuis 1964 : 76 % des emprunteurs ont un rapport ABD-revenu de 20 % et plus, et de moins en moins de prêts ont un rapport ABD-revenu de 0 % à 15 %.

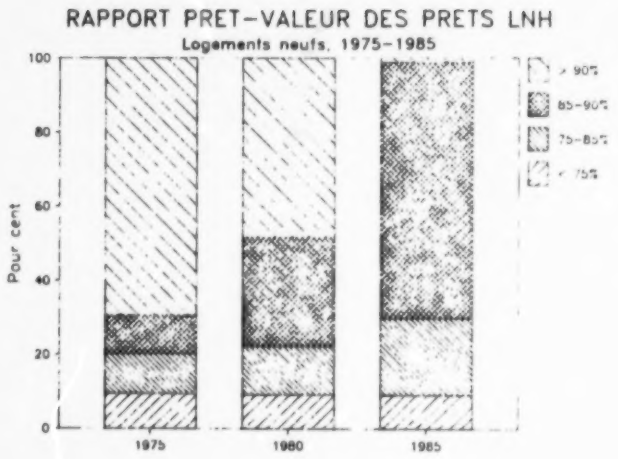
RAPPORT ABD–REVENU DES EMPRUNTEURS LNH

Logements neufs



Rapport prêt-valeur des prêts LNH

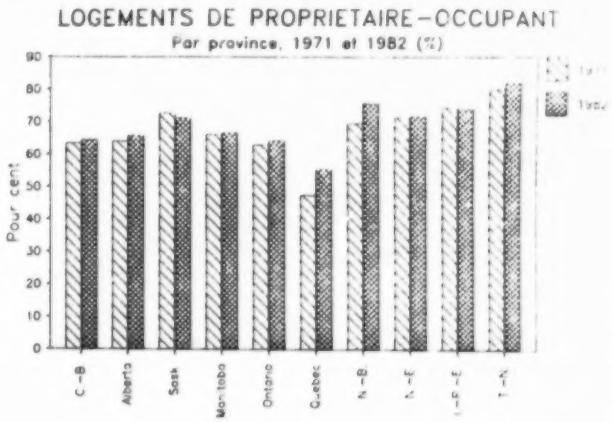
En 1975, deux emprunteurs LNH sur trois faisaient un versement initial de moins de 10 % à l'égard d'un prêt pour le logement neuf. Une tendance vers des rapports prêt-valeur moins élevés s'est manifestée en 1980 et est devenue plus marquée en 1985, année où les lignes de conduite en matière de souscription ont ramené de 95 % à 90 % le rapport prêt-valeur. Ce changement est intervenu en même temps que se manifestait une tendance chez les emprunteurs à réduire leur dette hypothécaire globale.



III LA PROPRIÉTÉ AU CANADA

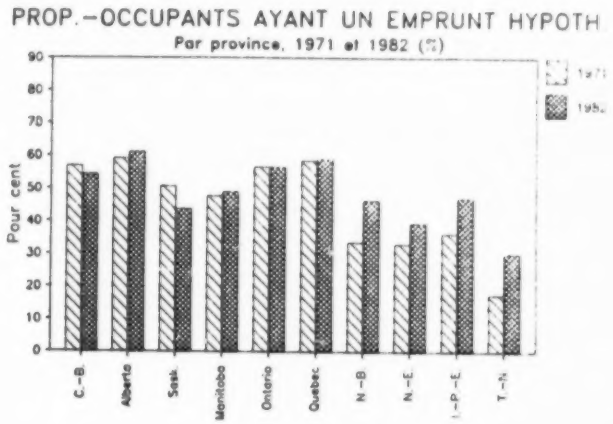
Pourcentage de logements de propriétaire-occupant par province, 1971 et 1982

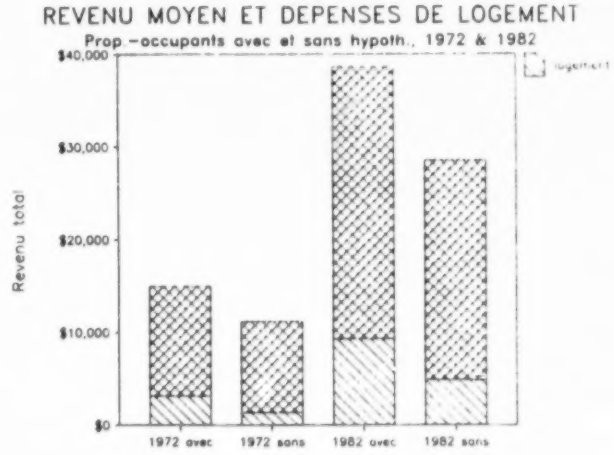
Dans la plupart des provinces, la proportion de logements de propriétaire-occupant a augmenté légèrement pendant cette période. Seuls le Québec et le Nouveau-Brunswick ont connu une forte augmentation entre 1971 et 1982, et les proportions ont baissé légèrement dans l'Île-du-Prince-Édouard et en Saskatchewan.



Pourcentage de propriétaires ayant un emprunt hypothécaire, par province

Le pourcentage de propriétaires ayant un emprunt hypothécaire a peu changé dans plusieurs provinces. Toutefois, il a connu une forte augmentation dans toutes les provinces de l'Atlantique, et surtout à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick. Il a baissé considérablement en Saskatchewan et diminué légèrement en Colombie-Britannique. La province ayant la proportion la plus faible de propriétaires avec emprunt hypothécaire demeure Terre-Neuve, malgré l'augmentation récente.



Revenu moyen du ménage et dépenses de logement des propriétaires, 1972 et 1982

De 1972 à 1982, le revenu moyen des propriétaires-occupants a plus que doublé, alors que les dépenses de logement du même groupe sont passées de 21 % à 24 %. Pendant cette période, les taux d'intérêt hypothécaires et les frais de services publics ont tous deux augmenté considérablement. Dans le cas des propriétaires-occupants sans emprunt hypothécaire, le revenu moyen a augmenté beaucoup plus que les dépenses de logement.